



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1997: 10

Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon
den 10. mars 1995.

Avgitt til
Barne- og familiedepartementet 15. januar 1997.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1997

Til Barne- og familiedepartementet

Ved kongelig resolusjon av 10. mars 1995 ble det nedsatt et utvalg som skulle fremme forslag om arbeidsvurdering som metode for likelønn mellom kvinner og menn. Arbeidsvurderingsutvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo 15. januar 1997

Harald Nybøen leder

Berit Berg

Laila Dāvøy

Åsne Grønvold

Geir Høgsnes

Anthony Kallevig

Olav Magnussen

Randi Reese

Anne Lise Ryel

Bjørn Tore Stølen

Björg Aase Sørensen

Sverre Ødelien

Kyrre Aamdal

Jorun Hjertø

KAPITTEL 1

Utvalgets oppnevning og mandat**1.1 MANDAT OG SAMMENSETNING**

Arbeidsvurderingsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. mars 1995. Utvalget ble gitt følgende mandat:

Utvalget skal fremme forslag til enkel arbeidsvurdering som metode for likelønn. Systemet skal brukes til sammenligning av arbeid på tvers av yrkesgrenser, og arbeid som vanligvis utføres av henholdsvis kvinner og menn. Metoden skal være et bidrag til konkretisering av likestillingslovens §5 og begrepet «arbeid av lik verdi». Systemet skal utformes slik at det blir anvendelig i alle deler av arbeidslivet, og være et redskap for Likestillingsombudet ved håndheving av likestillingslovens likelønnsbestemmelser.

Utvalget skal bygge på eksisterende kunnskap og erfaringer med arbeidsvurdering som metode for likelønn, i Norge og internasjonalt. Utvalget skal ta hensyn til de forpliktelser som følger av internasjonale konvensjoner og avtaler om likelønn mellom kvinner og menn. Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig med utprøving i form av forsøksvirksomhet.

Det forutsettes at utvalget utreder økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget.

Arbeidsvurderingsutvalget har hatt følgende medlemmer:

Leder

Eksp.sjef Harald Nybøen, Barne- og familiedepartementet

Medlemmer

Prosjektleder Anthony Kallevig, Landsorganisasjonen i Norge

Saksbehandler Berit Berg, Landsorganisasjonen i Norge

Direktør Olav Magnussen, Næringslivets Hovedorganisasjon

Avd.leder Bjørn Tore Stølen, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Styremedlem Laila Dævøy, Akademikernes Fellesforbund

Underdirektør Randi Reese, Kommunenes Sentralforbund

Likestillingsombud Anne Lise Ryel

Byråsjef Sverre Ødelien, Kommunal- og arb.departementet

Rådgiver Åsne Grønvold, Administrasjonsdepartementet

Rådgiver Kyrre Aamdal, Finansdepartementet

Forsker Geir Høgsnes, Institutt for samfunnsforskning

Professor Bjørg Aase Sørensen, Arbeidsforskningsinstituttet

Rådgiver Jorun Hjertø, Barne- og familiedepartementet har vært arbeidsvurderingsutvalgets sekretær.

1.2 BAKGRUNNEN FOR ARBEIDET

I St.meld. nr.70 (1991-92) Likestillingspolitikk for 1990-åra varslet Regjeringen at et hovedsatsingsområde i det likestillingspolitiske arbeidet er likelønn mellom kvinner og menn. I meldingen heter det at en effektiv likelønnspolitikk må ha som mål å fremme lik lønn for arbeid av lik verdi, ikke bare lik lønn for tilnærmet likt arbeid. Det er et mål som krever utvikling av virkemidlene i arbeidet for likelønn.

Lov om likestilling mellom kjønnene har en likelønnsbestemmelse, §5, som sier at kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi. Loven definerer ikke begrepet arbeid av lik verdi nærmere. I forarbeidene til Lov om likestilling mellom kjønnene ble arbeid av lik verdi tolket til å omfatte rett til lik lønn for likt eller tilnærmet likt arbeid. I St.meld. nr.70 (1991-92) Likestillingspolitikk for 1990-åra, foreslo regjeringen at likelønnsbestemmelsen i §5 presiseres med hensyn til hvilke kriterier som skal inngå i en sammenligning av arbeid. Det forutsettes at slike sammenligninger kan foretas på tvers av faggrenser innenfor samme virksomhet.

I den nevnte stortingsmeldingen la Barne- og familiedepartementet likevel vekt på at det vesentligste arbeidet for likelønn må utføres på arbeidsplassene og gjennom partene i arbeidslivet og deres organisasjoner. Arbeidet for likelønn er sammensatt, og krever ulike virkemidler. Likestillingsloven setter rammene i likelønnsarbeidet og skal gi de riktige signaler for aktivisering av partenes eget arbeid. Myndighetenes ansvar i den forbindelse er å bidra med kunnskaps- og metodeutvikling. Utvikling av arbeidsvurdering som virkemiddel for å oppnå likelønn er et slikt bidrag.

Likelønn dreier seg om verdsetting av arbeid, uten hensyn til arbeidstakerens kjønn. Begrepet arbeid av lik verdi er gitt nærmere utdyping i ILO-konvensjonen nr 100 om lik lønn for mannlig og kvinnelige arbeidstakere for arbeid av lik verdi. Prinsippet er at arbeidet skal vurderes ut fra et sett rimelige og objektive kriterier. Arbeid som i det ytre er forskjellig, og som utføres av henholdsvis kvinner og menn, skal kunne sammenlignes.

En forutsetning for bedømming av lik verdi er at man har et måleinstrument for å vurdere verdien av arbeidet. Arbeidsvurdering er et slikt hjelpemiddel som kan bidra til konkretisering av begrepet arbeid av lik verdi. ILO anbefaler metoden, og har etterlyst tiltak for å ta i bruk arbeidsvurdering i arbeidet for likelønn.

Det er utviklet en rekke systemer for arbeidsvurdering. Felles for de tradisjonelle systemene er at de måler verdien av arbeidet i stillinger, og at hensikten er å danne et grunnlag for gradering og lønnsstruktur. Slike systemer brukes som et personalpolitisk verktøy i arbeidslivet, men vanligvis er det ikke lagt vekt på å ivareta likelønnsperspektivet i oppbyggingen av systemene.

Det ligger en fare i at arbeidsvurderingssystemer konstrueres slik at de bidrar til å bekrefte eksisterende lønnsforskjeller, og i praksis fungerer kjønnsdiskriminerende. I Sverige, Finland, Canada, USA og New Zealand er det utviklet systemer som særlig tar sikte på å måle verdien av kvinners og menns arbeid på en likeverdig måte. Det er dokumentert gode erfaringer med bruk av slike systemer hvor det er lagt særlig vekt på kravet om objektivitet og kjønnsnøytralitet. EF-domstolen har gjennom rettspraksis fastsatt retningslinjer for hvordan arbeidsvurderingssystemer bør konstrueres og brukes for ikke å bryte med likelønnsdirektivet fra 1975.

I 1972 ble det ved kongelig resolusjon nedsatt et offentlig utvalg som skulle se på kvinneyrkers lønsplassering innenfor offentlig virksomhet (NOU 1974:47). Utvalgets mandat var å sammenligne yrker på tvers av yrkesgrenser, for å se om typiske kvinneyrker hadde en lønsplassering som var i samsvar med ILO konvensjonen nr 100. Ved hjelp av arbeidsvurdering ble verdien i arbeidet målt for flere yrker, og utvalget konkluderte med at det var store lønnsforskjeller mellom yrkesgrupper som utførte arbeid av lik verdi, og at de kvinnedominerte yrkene systematisk hadde lavere lønn enn tilsvarende mannsdominerte yrker.

I stortingsmeldingen om likestillingspolitikk for 1990-åra varslet Regjeringen at det ville bli nedsatt en ekspertgruppe som skulle få i mandat å utvikle en metode for enkel arbeidsvurdering for sammenligninger av lønninger på tvers av yrkesgruppene.

På denne bakgrunn nedsatte Regjeringen Arbeidsvurderingsutvalget. I mandatet ble det lagt vekt på at utvalget skulle vurdere arbeidsvurderingssystemer som er særlig egnet til å fremme likelønn. Utvalget skulle legge til grunn at systemet skal være et enkelt og anvendelig tilbud til alle deler av arbeidslivet. Systemet skulle utformes som et tilbud til arbeidslivet og som et hjelpemiddel for å sikre en lønnsdannelse som ikke er i strid med Lov om likestilling mellom kjønnene. Utvalget skulle i sitt arbeid også ta hensyn til internasjonale forpliktelser, som EUs direktiv om likelønn og ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidstakere for arbeid av lik verdi.

1.3 UTVALGETS ARBEID

Arbeidsvurderingsutvalget har i alt hatt 15 møter i perioden fra april 1995 til november 1996.

Utvalget har gjennomført flere internasjonale studiereiser. Reisene omfatter en reise til Sverige og Finland for hele utvalget, og reiser til England, Australia og New Zealand for enkelte av utvalgets medlemmer. På studiereisene ble ulike spørsmål om arbeidsvurdering og likelønn drøftet med representanter for myndigheter, arbeidslivets organisasjoner og forskningsmiljøer.

I tillegg er det avholdt et dagsseminar for utvalget om Canadiske erfaringer med tiltak for likelønn. To representanter fra Pay Equity Commission i Ontarioprovinson orienterte om erfaringer med å lovfeste handlingsplaner for likelønn i arbeidslivet, utvikling og bruk av kjønnsnøytrale systemer for arbeidsvurdering og de resultater som er oppnådd.

Det internasjonale erfaringsmaterialet som utvalget legger frem, er omfattende og dekker både lovgivning, håndheving av loven og utvikling og bruk av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn.

1.4 UTREDNINGENS OPPBYGGING

Kapittel 1 omhandler utvalgets oppnevning og mandat, og bakgrunnen for arbeidet.

Kapittel 2 inneholder et sammendrag av utredningen.

"Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn" i Kapittel 3 gir en oversikt over lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, slik de kommer til uttrykk i lønnsstatistikken og forskning. Det har vært viktig å få frem strukturelle trekk i lønnsdannelsen og sammenhengen mellom det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Utvalget diskuterer også hva som ligger i lønnsdiskriminering og hva som må anses som saklige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. *"Tiltak og virkemidler for likelønn"* i Kapittel 4 gir en oversikt over arbeid og tiltak for likelønn mellom kvinner og menn, slik det er satt i verk av myndighetene og arbeidslivets organisasjoner. Det blir også gjort rede for likelønnsbestemmelsen i Lov om likestilling mellom kjønnene. *"Internasjonale forpliktelser"* i Kapittel 5 gir en oversikt over internasjonale forpliktelser om likelønn.

I *"Begreper og definisjoner"* i kapittel 6 drøftes en del sentrale begreper og definisjoner. Det blir redegjort for hva som ligger i begrepet arbeid av lik verdi, arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel og krav som bør stilles til et kjønnsnøytralt system for arbeidsvurdering.

"Norske erfaringer med arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel" i Kapitlene 7, 8 og 9 gir en oversikt over norske og internasjonale erfaringer med arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. Dette materialet er omfattende, og det blir gitt flere eksempler på hvordan systemer for arbeidsvurdering kan bygges opp. Det blir også redegjort for landenes håndheving av likelønnsbestemmelser.

"Forutsetninger for kjønnsnøytral arbeidsvurdering" i Kapitlene 10, 11, 12, 13 og 14 presenterer utvalgets konklusjoner og anbefalinger. Anbefalingene omfatter forslag til rammeverk for arbeidsvurdering og retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering i praksis. Utvalget drøfter også behovet for revisjon av likelønnsbestemmelsen i Lov om likestilling mellom kjønnene.

Kapittel 15 gir noen vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av likelønn mellom kvinner og menn.

Vedlegg 1 inneholder *Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering*, som bygger på utvalgets anbefalinger.

Vedlegg 2 er eksempel på et arbeidsvurderingssystem som kan brukes som virkemiddel for likelønn, *Likeverdige arbeid*.

Vedlegg 3, 4 og 5 viser likestillingsloven, ILOs-likelønnskonvensjon og EUs direktiv om likelønn.

KAPITTEL 2

Sammendrag**2.1 INNLEDNING**

Utvalget legger til grunn en erkjennelse om at det skjer en lønnsmessig forskjellsbehandling av kvinner i arbeidslivet. En rekke studier av lønnsgapet mellom kvinner og menn avslører forskjellsbehandling, både på individuelt plan og i form av lavere verdsetting av arbeid som vanligvis utføres av kvinner.

Det finnes sterke rettferdighetsargumenter for likelønn og prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi. Likelønn dreier seg ikke om likhet i kroner og øre, i den forstand at alle kvinner skal tjene like mye som alle menn. Arbeidet for likelønn dreier seg om å fjerne diskriminerende mekanismer i lønnsdannelsen. Utvalget mener at tiden er moden for at likelønn blir realisert, og at det er nødvendig å sette i verk tiltak for å nå dette målet. Målet om likelønn mellom kvinner og menn er i stor grad et spørsmål om valg av verdier, og gjennomføring må baseres på prioriteringer mellom ulike og ofte motstridende interesser.

Oppfatninger av hva som er rettferdig endres over tid. Tidligere ble forsørger tillegg og forsørgerlønn sett på som et rettferdig argument i lønnsdannelsen. Det ble ansett som rimelig at menn med forsørgeransvar for familie, hadde høyere lønn enn kvinner. Dette ble begrunnet med at kvinner i arbeidslivet vanligvis var enslige og uten familieforpliktelser. Egne kvinnetariffer i industrien var uttrykk for en slik tenkning.

I dag har dette bildet endret seg, i den forstand at det ikke lenger oppfattes som rettferdig at kvinner skal lønnes lavere fordi de er kvinner. Familie- og forsørgelsesplikter er ikke lenger akseptert som grunnlag for lønnsfastsetting. I tillegg til tilbud og etterspørsel i markedet, styres lønn av normer. Den viktigste normen i lønnsdannelsen i dag er at lønn skal fastsettes på grunnlag av krav til hvordan arbeidet bør utføres, og lønn blir gitt som individuell kompensasjon for utført arbeid. Faktorer som anses som legitime for fastsetting av lønn, er individuelle ressurser som kompetanse, og de krav som følger med arbeidet, som ansvar, anstrengelse og arbeidsforhold.

Selv om normene har endret seg og skapt nye oppfatninger av rettferdighet, så er virkeligheten fortsatt preget av tidligere holdninger. Ulikelønningen er derfor ikke nødvendigvis resultat av bevisst diskriminering av kvinner, men resultat av at tidligere holdninger og strukturer føres videre. Forhold i arbeidslivet som tidligere ble betraktet som naturlige, blir i dag oppfattet som diskriminering. Analyser av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn viser at det ikke er samsvar mellom gjeldende normer om likebehandling av kvinner og menn i arbeidslivet og den faktiske lønnsdannelsen. Det er fortsatt urimelige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, som i dag må betegnes som resultat av kjønnsmessig diskriminering.

Likelønn har en viktig symbolsk betydning i arbeidet for likestilling mellom kvinner og menn. Et sentralt tema i kvinnekampen var økonomisk selvstendighet, og retten og mulighet til utdanning og arbeid. Kvinner har tatt denne muligheten og gir et betydelig bidrag i samfunnsøkonomien i form av lønnet arbeid. Arbeidet for likestilling er ikke fullført før kvinner får likeverdig økonomisk uttelling for sitt bidrag til verdiskapingen i arbeidslivet.

Lønn har også stor symbolsk betydning for den status et arbeid får. Når et arbeid har lav lønn blir det også ofte oppfattet slik at arbeidet har lav verdi. Likelønn dreier

seg derfor ikke bare om fordeling av økonomiske goder, men også om fordeling av status og posisjoner i arbeidslivet.

Det kan også argumenteres mot gjennomføring av likelønn. Det vanligste argumentet imot er at likelønn fører til økte lønnskostnader og økt økonomisk belastning for den enkelte virksomhet. En slik lønnsvekst kan igjen føre til lavere sysselsetting i kvinneyrkene. Det vil si at kvinners lønnsutvikling og lønnslikhet mellom kvinne- og mannsdominerte yrkesgrupper, må veies opp mot trygghet for arbeidsplasser og sysselsetting.

På den annen side er ikke likelønn mellom kvinner og menn ensbetydende med økte kostnader for arbeidslivet. Det er grunn til å anta at kjønnsbaserte lønnsforskjeller og diskriminering har klare dysfunksjonelle sider i arbeidslivet. En annen og likere fordeling av kvinner og menn på alle nivå og yrker, vil sannsynligvis gi en positiv samfunnsøkonomisk gevinst og mer produktiv bruk av arbeidskraften. I dag opprettholdes en lite produktiv kjønnsdeling i arbeidsmarkedet som har negative konsekvenser på produktiviteten, blant annet som følge av lønnsforskjellene mellom kvinne- og mannsdominert arbeid.

Når det gjelder valg av virkemidler for å eliminere effekten av lønnsdiskrimineringen, er det ulike interesser og vurderinger av hva som er mest hensiktsmessig. Utvalgets mandat og oppgave har vært å drøfte arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. Likelønn er et gammelt kvinnepolitisk krav. Det er tidligere satt i verk en rekke tiltak for likelønn, som felles tariffen for kvinner og menn, kvinnepotter og lavlønns tillegg i tariffoppgjørene og lovfestet forbud mot lønnsdiskriminering. Kjønnsnøytral arbeidsvurdering er ett av flere likelønnspolitiske tiltak, og må betraktes som et supplement til det øvrige arbeidet for likestilling i arbeidslivet. Arbeidsvurdering er i første rekke ment som et praktisk verktøy for den enkelte virksomhet, som ønsker å sette iverk konkrete tiltak for likeverdig avlønning av kvinner og menn.

Det er reist en del kritikk mot arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. Det viktigste motargumentet er at lønnsfastsetting på grunnlag av arbeidsvurdering vil innebære en innblanding i forhandlingssystemet og markedskreftene. Arbeidsvurdering blir sett som et forstyrrende element i et arbeidsmarked hvor tilbud og etterspørsel bør bestemme lønn. Men diskriminering er i dag et forstyrrende element i markedet, som fører til imperfeksjoner. Det kan derfor argumenteres for at bedre kunnskap om innholdet og de krav som stilles til ulike typer arbeid, vil føre til en bedre vurdering av kvinners og menns produktivitet. Arbeidsvurdering vil gi bedre innsikt i de krav som stilles til ulike stillinger og innholdet i det arbeidet som utføres. Åpenhet og synliggjøring er sentrale elementer i arbeidsvurdering, og kan føre til justeringer av eksisterende imperfeksjoner i markedet.

Det som gjør arbeidsvurdering til et særlig aktuelt virkemiddel, er at det setter fokus på lønnsforskjellene i et kjønnsdelt arbeidsmarked. En viktig del av lønnsforskjellen mellom kvinner og menn i dag, skyldes gjennomgående lavere lønn i kvinnedominerte stillinger og yrker. Det betegnes som *verdsettingsdiskriminering* når en kvinnedominert gruppe har lavere lønn enn en mannsdominert gruppe, selv om de utfører arbeid av lik verdi. Arbeidsvurdering måler arbeidets verdi for grupper på tvers av fag og yrkesgrenser, og gjør det mulig å sammenligne og vise verdien i kvinners og menns arbeid, i et kjønnsdelt arbeidsmarked.

Men bruk av arbeidsvurdering har også sine svake sider. En stor utfordring ligger i å sikre at vurderingen av arbeidet blir gjennomført på en kjønnsnøytral måte. I utredningen drøftes og stilles opp en rekke betingelser som må være oppfylt for at vurderingen kan betegnes som kjønnsnøytral.

Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn er en rasjonell tilnærming til et kontroversielt tema. Arbeidsvurdering tar ikke hensyn til forhandlingsstyrke og

maktforhold i lønnsdannelsen, men baserer seg på synliggjøring og argumentasjon om hva som er rimelig og rettferdig. Det lå ikke i utvalgets mandat å vurdere hvordan eller om arbeidsvurdering kan bryte med alminnelige normer for lønnsdannelse, dvs. gjennom forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Utvalget har likevel diskutert hvordan arbeidsvurdering kan integreres i forhandlingsprosessen, og på den måten bidra til kjønnsnøytral lønnsdannelse. Hensikten har vært å utvikle metoden slik at den kan sikre en kjønnsnøytral vurdering, og – kanskje like viktig – diskutere hvordan metoden kan bli tatt i bruk i norsk arbeidsliv i dag.

2.2 HOVEDPUNKTER

I denne utredningen legger Arbeidsvurderingsutvalget frem forslag til retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering. Utvalgets anbefalinger er basert på et omfattende materiale om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og nasjonale og internasjonale erfaringer med arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel. Utvalget har utarbeidet retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering, og anbefaler at partene i arbeidslivet gjennom frivillige avtaler, tar i bruk arbeidsvurdering som et virkemiddel for likelønn mellom kvinner og menn. I tillegg drøfter utvalget behov for revisjon av Lov om likestilling mellom kjønnene.

2.3 LØNSFORSKJELLER MELLOM KVINNER OG MENN

Utvalget har foretatt en gjennomgang av tilgjengelig materiale om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i Norge. I kapittel 3 er det gitt en oversikt over lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, både slik de kommer til uttrykk i lønnsstatistikken og forskning. Det er lagt vekt på å avklare hva som ligger i begrepet lønnsdiskriminering, og det skilles mellom direkte lønnsdiskriminering, stillingsdiskriminering og verdsettingsdiskriminering.

Lønnsstatistikken viser at det eksisterer lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i alle deler av arbeidslivet. I gjennomsnitt er det stor forskjell mellom kvinners og menns arbeidsinntekt. Når det kontrolleres for arbeidstid, synker den gjennomsnittlige lønnsforskjellen til ca 20 prosent. Samlet viser utviklingen at lønnsgapet mellom kvinner og menn for et beregnet årsverk, langsomt blir mindre. Midt på 80-tallet kom en periode med tilbakegang, hvor tilnærmingen mellom kvinners og menns lønn stoppet opp. I overgangen til 1990-årene har det vært en svak forbedring, men det er tendenser til at utjevningen igjen er i ferd med å stoppe opp.

2.4 ANALYSER AV LØNSGAPET

De analysene som det er gjort rede for, viser at en rekke faktorer påvirker lønnsgapet mellom kvinner og menn. Analysene gir derfor et svært sammensatt bilde, hvor en rekke årsaker og trekk i arbeidslivet kan belyse og forklare lønnsgapet.

Analysen av lønnsgapet mellom kvinner og menn viser at lønnsgapet både kan forklares med legitime forhold og diskriminering. En del av lønnsgapet skyldes faktorer som vanligvis kompenseres med høyere lønn, det gjelder utdanning, lederansvar, risiko og etterspørsel i markedet. Slike faktorer anses som legitime, og bidrar til at menn har høyere lønn enn kvinner. Likelønn betyr ikke lik lønn for alle, men at lønn skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn.

I tillegg viser analysene at en betydelig del av lønnsgapet ikke kan forklares med legitime faktorer. Slike kjønnsbaserte lønnsforskjeller kan observeres på ulike nivå, og omfatter både direkte diskriminering og at kvinnedominerte stillinger,

yrker og bransjer har lavere lønnsnivå enn sammenlignbare mannsdominerte grupper.

Omfanget av den direkte, individuelle lønnsdiskriminering ser ut til å være relativt beskjeden. Direkte diskriminering gir seg uttrykk ved at f.eks en kvinne har lavere lønn selv om hun utfører samme arbeid eller arbeid som er tilnærmet likt, og har samme kvalifikasjoner som en mann i samme virksomhet.

Det viser seg at arbeidsmarkedet fortsatt er svært kjønnsdelt, og at kvinner og menn er fordelt i hver sine yrker. Yrker og arbeid som vanligvis utføres av kvinner har gjennomgående lavere lønnsnivå enn yrker og arbeid dominert av menn. Det gjelder også når kompetansen og de krav som stilles til utførelsen av arbeidet, kan betegnes som likeverdige. Dette betegnes som verdsettingsdiskriminering. Verdsettingsdiskriminering er derfor en viktig faktor når det gjelder å forklare lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

Det viser seg også at kvinner og menn gjennomgående er plassert i hver sine typer stillinger, og at heller ikke denne segregeringen i sin helhet kan forklares med kvalifikasjoner eller arbeidets verdi. Det vil si at menn har lettere tilgang til stillinger med høyere status og høyere lønn enn kvinner har. Denne sorteringen betegnes som stillingsdiskriminering, og fører til at kvinner i gjennomsnitt har lavere lønn enn menn, selv om de personlige ressursene er like.

Analysene viser at den faktoren som forklarer det meste av lønnsgapet er ulik stillingsplassering. Det gjelder både i offentlig og privat sektor. I privat sektor har kvinner i gjennomsnitt en årslønn som er ca 10 til 30 prosent lavere enn tilsvarende gjennomsnittslønn for menn, i samme virksomhet. Når det kontrolleres for stilling reduseres lønnsgapet betraktelig, og det viser det seg at når kvinner og menn arbeider i samme type stilling i samme virksomhet, synker denne lønnsforskjellen til ca 2-6 prosent. I staten tjener heltidsansatte kvinner ca 12 prosent mindre enn menn. Når det kontrolleres for stilling i staten forsvinner nesten hele lønnsgapet, og ligger under 1 prosent. Tall fra kommunal sektor viser tilsvarende forhold. Også der er lønnsgapet i utgangspunktet 12 prosent, og reduseres til ca 2 prosent når kvinner og menn arbeider i samme stilling.

Gjennomsnittlig lavere lønn i kvinnedominerte stillinger gjør at kvinner fortsatt får mindre igjen for utdanning, yrkeserfaring, anstrengelse og ansvar i arbeidet. Det er nær sammenheng mellom kjønnsdelingen i arbeidsmarkedet og de registrerte, gjennomsnittlige lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

2.5 TILTAK FOR LIKELØNN

Det har alltid eksistert lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Den historiske arven som tilsier at kvinners arbeidskraft er billigere enn menns arbeidskraft, påvirker fortsatt lønnsdannelsen og gjeldende normer om hva som er rimelig lønn. Men kravet om lik lønn for kvinner og menn har også lange tradisjoner, og myndighetene og organisasjonene i arbeidslivet har satt i verk tiltak som skal hindre lønnsdiskriminering og minske lønnsgapet.

I 1947 tok Sosialdepartementet initiativet til en kartlegging av kvinnearbeid og kvinnelønninger. utredningen viste at lønnsforskjellen mellom kvinner og menn var mellom 20 og 40 prosent, og det ble stilt spørsmål om menns forsørgelsesbyrde kunne forsvare den store lønnsforskjellen. Det viste seg at menn hadde samme lønn uavhengig av familieforsørgelse, og at det var vanskelig å forsvare lønnsgapet ut fra familieforhold.

I 1949 ble Likelønnskomiteen nedsatt. Den fikk i oppdrag å utrede spørsmålet om lik lønn for kvinner og menn, og skaffe oversikt over kvinners lønnsmessige stilling i arbeidslivet. Komiteen skulle også drøfte forslag til hvordan misforholdet

mellom kvinners og menns lønninger kunne rettes opp. Komiteen la frem sin innstilling ni år senere. I sin innstilling gikk komiteen inn for at likelønn må forstås som rett til lik lønn for arbeid av lik verdi, og at arbeidsvurdering burde brukes som virkemiddel for å oppnå likelønn. Men komiteen hadde ikke noen entydig forståelse av begrepet arbeid av lik verdi. Etter komiteens vurdering burde begrepet omfatte både arbeidsoppgaven slik den var definert og hvordan arbeidet ble utført.

– *Håndhevingsapparatet*

I 1959 ble Likelønnsrådet opprettet, som et trepartsråd hvor N.A.F, LO og offentlig myndighet var representert. Likelønnsrådet fikk i mandat å fremme forslag om tiltak for likelønn og opplyse om arbeidsvurdering som metode. I 1972 ble Likelønnsrådet erstattet av Likestillingsrådet som fikk et videre mandat. Både Likelønnsrådet og Likestillingsrådet arbeidet aktivt for å redusere lønnsgapet, men de gikk ikke inn for å utarbeide et system for arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn.

I 1978 ble Lov om likestilling mellom kjønnene vedtatt og samtidig ble Likesstillingsombudet opprettet. Paragraf 5 i likestillingsloven lovfester forbud mot lønnsdiskriminering, og i lovens ordlyd brukes uttrykket arbeid av lik verdi. Men i lovens forarbeider fikk bestemmelsen om at kvinner og menn skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi, en snever fortolkning. I norsk rettspraksis er derfor forbudet mot diskriminering begrenset til å omfatte likt og tilnærmet likt arbeid.

I St.meld. nr 70 (1991-92) Likestillingspolitikk for 1990-åra foreslo Barne- og familiedepartementet en styrking av likelønnsbestemmelsen. I meldingen tas det til orde for at prinsippet om likelønn og forbudet mot diskriminering skal omfatte arbeid av lik verdi – det vil også si forskjellig arbeid – og ikke bare likt arbeid.

– *Arbeidslivets organisasjoner*

Arbeidslivets organisasjoner har inngått flere avtaler om likelønn mellom kvinner og menn. Den viktigste avtalen var rammeavtalen for gjennomføring av likelønn i 1961. Den innebar at de egne kvinnetariffene i industrien skulle fjernes, og at gjennomføringen skulle skje ved hjelp av arbeidsvurderinger. De siste kvinnetariffene ble fjernet i 1967, men det viste seg at kvinners gjennomsnittslønninger i industrien fortsatt var lavere enn menns lønninger.

Deler av fagbevegelsen har i stor grad definert likelønn som et lavlønnspørsmål. Begrunnelsen er at det er flest kvinner i lavlønnsgruppene, og satsing på lavlønnstillegg i tarifforhandlingene vil derfor i stor grad komme kvinner til gode og bidra til å redusere lønnsgapet. Arbeidstakerorganisasjonene som representerer utdanningsgruppene har fokusert på likelønnsproblemet som et verdsettingsproblem, og bl a fokusert på det forhold at det er systematiske forskjeller mht til hvordan stillingens krav til utdanning, kompetanse og ansvar verdsettes.

På 1990-tallet har likelønn i økende grad blitt oppfattet som et problem som berører alle kvinner i arbeidslivet. I 1995 ble LO/YS-NHO enige om et ti-punktsprogram om likestilling. I programmet blir likelønn og likestilling gitt en bredere forståelse og koplet til forfremmelser, kompetanse, og innplassering i stillings- og lønnsystemer.

2.6 INTERNASJONALE FORPLIKTELSE

– *ILO-konvensjon nr 100 om lik lønn for arbeid av lik verdi*

Likelønnskomiteen gikk inn for at Norge ratifiserte ILOs konvensjon nr 100 om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi. I konvensjonen defineres arbeid

av lik verdi som det arbeid som *skal* utføres, det vil si slik det er definert for stillingen uavhengig av hvem som innehar stillingen og hvordan arbeidet blir utført. Det er ikke verdien for arbeidsgiver, men de krav som stilles, som gir verdien av arbeidet. Begrunnelsen for konvensjonen var at arbeid som kvinner vanligvis utfører i gjennomsnitt var lavere lønnet enn arbeid som ble utført av menn, og forbudet mot diskriminering omfatter også arbeid som i det ytre kan være forskjellig. Konvensjonen anbefaler at det skal settes i verk tiltak for å fremme objektiv arbeidsvurdering, som et virkemiddel for likelønn mellom kvinner og menn.

– EUs likelønnsdirektiv

Som følge av EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å tilpasse lovverket til EUs direktiv og forordninger på området likelønn og likebehandling av kvinner og menn. Utvalget har foretatt en utførlig gjennomgang av alle rettsavgjørelser som berører likelønsspørsmålet.

Begrepet arbeid av lik verdi må på grunnlag av EUs regelverk og rettspraksis, tolkes slik at det også omfatter forskjellig arbeid. Det er ikke uttrykkelig presisert i likelønnsdirektivet, men mye av rettspraksis bygger på sammenligninger på tvers av faggrenser.

2.7 ARBEIDSVURDERING SOM ET LIKELØNNSPOLITISK VIRKEMIDDEL.

Utvalget har sett nærmere på sentrale begreper og definisjoner og foretatt en avklaring av hvordan arbeidsvurdering kan være et egnet virkemiddel for å oppnå likelønn. Begrepet *arbeid av lik verdi* er sentralt. Prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi dreier seg om sammenligning av forskjellig arbeid. Begrepet danner basis i begrunnelsen for hvorfor arbeidsvurdering er et aktuelt virkemiddel i arbeidet for likelønn.

Det blir også gitt en definisjon av *arbeidsvurdering* slik det vil bli brukt i utvalgets arbeid. Arbeidsvurdering dreier seg om sammenligninger mellom arbeidstakergrupper og yrkeskategorier, og ikke om vurdering av den enkelte arbeidstakers prestasjoner. For å kunne avgjøre om forskjellig arbeid har samme verdi, må de sammenlignes og vurderes etter felles målestokk.

2.8 ERFARINGER MED ARBEIDSVURDERING

Arbeidsvurdering er i liten grad benyttet som virkemiddel for likelønn i Norge, og erfaringene er få. I 1972 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle se på kvinneyrkers lønnplassering i offentlig virksomhet. Bakgrunnen var at det var reist tvil om staten oppfylte sine forpliktelser som følge av ILO-konvensjonen om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi. Utvalget foretok en omfattende vurdering av verdien i 22 yrker, ved hjelp av et system for arbeidsvurdering som utvalget selv utviklet. Utvalgets konklusjon var at yrkene i stor grad var delt etter kjønn, og at mange kvinneyrker ikke ble lønnet etter sin relative verdi. Det var store lønnsforskjeller mellom yrkene, og lønnsforskjellene hadde sammenheng med hvilket kjønn som dominerte i yrkesgruppen.

Et forskningsprosjekt som LO og NHO tok initiativ til i 1990 gjennomførte arbeidsvurdering i 14 bedrifter. Prosjektet konkluderte med at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i liten grad skyldes bevisst forskjellsbehandling. Forskjellene kan i stor grad tilbakeføres til etablerte strukturer og holdninger. I følge rapporten bør hele stillingsstrukturen i en virksomhet vurderes i arbeidet for likelønn, det

gjelder oppbygging av lønnsklasser, stillingsstruktur og karriereutviklingsmuligheter, samt kvinners og menns plassering i stillingsstrukturen.

Partene i KS-området har avsluttet et forsøksprosjekt med stillingsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel. Partene anbefaler at systemet prøves ut lokalt i kommunal sektor.

Internasjonalt foreligger omfattende erfaringer med arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel. Det gjelder særlig land som Canada, USA, New Zealand, Australia og England. Sverige og Finland har også tatt opp arbeidsvurdering som et aktuelt virkemiddel, og har en del erfaringer fra lokale forsøk. Utvalget har gjennomført studiereiser til disse landene, unntatt Canada og USA, og foretatt en gjennomgang av aktuelle systemer for arbeidsvurdering og de erfaringer og resultater som er oppnådd.

LO i Sverige har utviklet et system for arbeidsvurdering, hvor det er lagt vekt på likeverdig vurdering av kvinners og menns arbeid, *Svårighetskala för lönestatistiska ändamål*. Systemet møtte i utgangspunktet en del motstand, men er senere tatt i bruk i kommunal sektor, med positive resultater. Det svenske likestillingsombudet har erfart at det er nødvendig å stille krav om kjønnsnøytralitet til både systemet for arbeidsvurdering og hvordan systemet brukes. Prosessen underveis har avgjørende betydning for resultatet.

Finland har utviklet et rammeverk for arbeidsvurdering, som gir oversikt over hvordan et arbeidsvurderingssystem kan utvikles og brukes. Finland har også gjennomført omfattende prosjekter for utvikling av kjønnsnøytrale systemer. I dette arbeidet viste det seg at det var mulig å utvikle systemer som vurderer kvinners og menns arbeid på en likeverdig måte. Men Finland har også opplevd problemer med å få omsatt resultatene av målingene til lønnsjusteringer for grupper som hadde for lav lønn i forhold til arbeidets verdi. Både i Sverige og Finland har man erfaringer fra sammenligninger på tvers av fagorganisering og faggrensener, men det viser seg at mannsdominerte yrkesgrupper ofte er lite interessert i å bli sammenlignet med kvinnedominerte yrkesgrupper.

Canada er det landet som har mest omfattende lovgivning og erfaringer med arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. Det er særlig Ontarioprovinser, som gjennom sin lovgivning har gjort viktige erfaringer. Denne loven tar sikte på å fjerne lønnsdiskriminering mellom kvinne- og mannsdominerte grupper, og er ikke en lov som retter seg mot individuell diskriminering. Loven pålegger arbeidsgivere å gjennomføre tiltak for likelønn mellom kvinner og menn, hvor arbeidsvurdering inngår som et vesentlig element. Loven inneholder et detaljert regelverk for hvordan arbeidsvurdering skal gjennomføres for grupper som utfører helt forskjellig arbeid. Loven ble vedtatt i 1987, og man kan vise til en rekke konkrete resultater. Det viser seg at kvinners relative lønnsutvikling har vært bedre i Ontario enn i andre deler av Canada. Da loven ble vedtatt var det gjennomsnittlige lønnsgapet på 36 prosent, i 1993 var det sunket til 26,5 prosent i Ontario. Det er ikke registrert tilsvarende utjevning i andre provinser.

England har også en likelønnslov som tillater sammenligning og vurdering av innholdet i forskjellig arbeid på tvers av yrkesgrenser. Den engelske loven er svært forskjellig fra den canadiske, og bygger på individuelle klager. I England er det høstet en del erfaringer med bruk av arbeidsvurdering som et virkemiddel for likelønn, da arbeidsvurdering blir brukt som en viktig del av bevisførselen i likelønnsaker som føres for rettsapparatet. Arbeidsretten har behandlet en rekke prinsipielle likelønnsaker, hvor behandlingen av individuelle saker har ført til lønnsjusteringer for hele kvinnedominerte grupper på virksomhetsnivå.

England har erfart at pålegg om at arbeidsvurdering skal inngå som del av bevisførselen, kan ha uheldige sider, bl.a. fordi det har vist seg at tradisjonelle systemer

for arbeidsvurdering kan virke kjønnsdiskriminerende. England har derfor utviklet nye systemer som måler kvinners og menns arbeid på en mer likeverdig måte.

I 1990 vedtok New Zealand en likelønnslov som hadde mange fellestrekk med loven i Ontario. Det ble utviklet et system for arbeidsvurdering som skulle sikre likeverdig vurdering av kvinners og menns arbeid, som et ledd i iverksettingen av loven. Men som følge av den store omleggingen og liberaliseringen av den økonomiske politikken på New Zealand, ble likelønnsloven avskaffet og systemet er derfor lite utprøvd.

Metodeutviklingen i New Zealand har likevel hatt betydning for den internasjonale kunnskapen om likelønn. Systemet som ble utviklet legger avgjørende vekt på at arbeidsvurdering må bygge på to elementer. For det første må systemet være kjønnsnøytralt og for det andre må prosessen for gjennomføring være i tråd med prinsipper for likestilling i arbeidslivet. Systemet inneholder både en liste over faktorer som skal måles og informasjon om hvordan dette skal praktiseres på en kjønnsnøytral måte.

Australia har lange tradisjoner for sentral styring av lønnsdannelsen. I både offentlig og privat sektor fastsettes nasjonale tariffavtaler og kontrakter for arbeidsforhold. I prinsippet blir alle stillinger klassifisert på basis av noen faktorer og relatert til hverandre. Systemet bygger på at stillinger som klassifiseres som like med hensyn til krav og innhold i stillingen, skal ha tilsvarende minimumslønn på tvers av ulike bransjer og fag i hele arbeidslivet. Alle stillinger blir rangert i forhold til en fagarbeider i metallindustrien. Lønnsdannelsen bygger derfor på en omfattende arbeidsvurdering og sammenligning av alle stillinger i arbeidslivet. Selv om det også her er mulig å påvise diskriminerende elementer, så er dette systemet for lønnsdanning noe av forklaringen på at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Australia er relativt små.

På slutten av 80-tallet ble det gjennomført en modernisering av det australske systemet for lønnsdanning, og det ble reist krav om at det skulle tas hensyn til likelønn i denne prosessen. I den forbindelse ble det eksempelvis foretatt en gjennomgang av arbeids- og lønnsforhold for ansatte i barnehagene. Kontraktene og klassifiseringen for denne gruppen ble revurdert, og det ble fastsatt at en førskolelærer med ett års erfaring utførte arbeid av samme verdi som en fagarbeider i jern- og metallindustrien. Likheten ble etablert med referanse til likhet i utdanning og kompetanse.

Samlet sett er det mange likhetstrekk i de internasjonale erfaringene med arbeidet for likelønn. Et tilsynelatende enkelt prinsipp, likeverdig lønn for kvinner og menn, blir fort meget komplekst når det skal omsettes til praktisk politikk. Erfaringene omfatter en rekke positive enkeltsaker, hvor kvinner har fått justert sin lønn i tråd med likelønnsprinsippet. På den annen side er problemer og hindringer som fører til at gjennomføring av likelønn blir blokkert, minst like fremtredende. Et ofte forekommende kritisk punkt oppstår etter at resultatet fra arbeidsvurderingen foreligger, og det blir reist krav om lønnsjusteringer. Det viser seg at selv om systemene kan påvise brudd med prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi, så må det settes inn nye tiltak for å sikre lønnsjusteringer og gjennomføring av likelønn. Selve den kjønnsnøytrale vurderingen ser med andre ord ut til å fungere etter hensikten, men er ingen garanti for likelønn.

Den viktigste konklusjonen er likevel at arbeidsvurdering har potensial som virkemiddel for likelønn. Styrken ligger i at metoden kan konkretisere begrepet arbeid av lik verdi, og at metoden er utviklet for å foreta sammenligninger på tvers fag- og yrkesgrenser. Det siste er viktig fordi lønnsforskjellene i dag i stor grad følger skillelinjer i et kjønnsdelt arbeidsmarked. Norge skiller seg ut ved at vår prak-

sis knyttet til likelønnsbestemmelsen, ikke har tillatt slike sammenligninger på tvers av faggrensener.

– *kritikk av tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering*

Internasjonale erfaringer dokumenterer en omfattende kritikk av de tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering som brukes i arbeidslivet. Kritikken går i hovedtrekk ut på at systemene virker kjønnsdiskriminerende og forhindrer forandringer i lønnsdannelsen. Systemet legitimerer etablerte holdninger og verdier, noe som fører til at eksisterende diskriminering blir videreført. Systemene makter ikke å fange opp sider ved arbeid som kvinner utfører på en likeverdig måte med det arbeid som menn vanligvis utfører. Grunnen er at faktorer som er typisk i kvinners arbeid ofte er fraværende eller lavt verdsatt i de tradisjonelle systemene. Det er ført rettsaker for EF-domstolen og arbeidsretten i Canada, hvor arbeidstakere har saksøkt arbeidsgiver for å benytte arbeidsvurderingssystemer som fungerer kvinnediskriminerende. Rettsavgjørelsene førte til at det ble satt formelle krav til hvordan systemer for arbeidsvurdering skal være utformet, dersom det ikke skal bryte med intensjonene i likelønnsbestemmelsene. Det er på grunnlag av denne kritikken at det er lagt ned mye arbeid i å utvikle nye systemer, som særlig tar sikte på å fungere kjønnsnøytralt.

2.9 UTVALGETS ANBEFALINGER

Utvalget bygger sine vurderinger på nasjonale og internasjonale forpliktelser, nedfelt i Lov om likestilling mellom kjønnene, ILO-konvensjon nr 100, FNs «kvinnekonvensjon», EU-direktivet om likelønn etc. Disse forpliktelsene innebærer at diskriminering pga. kjønn ikke er tillatt. Prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi er retningsgivende.

Utgangspunktet for utvalgets anbefalinger om arbeidsvurdering som likelønns-politisk verktøy, er at det eksisterer kjønnsbetingede lønnsforskjeller i arbeidslivet, og at myndighetene og arbeidslivets organisasjoner er forpliktet til å arbeide for likelønn mellom kvinner og menn. Utvalget har derfor ikke diskutert berettigelsen av likelønn.

Ulikelønn i Norge kommer dels til uttrykk som direkte diskriminering, dels som stillingsdiskriminering og dels som verdsettingsdiskriminering. Utvalget har tatt utgangspunkt i at arbeidsvurdering kan være et verktøy for å rette opp verdsettingsdiskriminering.

Utvalget har samlet seg om noen sentrale prinsipper og forutsetninger, og diskutert muligheter og rammebetingelser for kjønnsnøytral arbeidsvurdering i norsk arbeidsliv. *Utvalget anerkjenner at lønnsdannelsen i Norge normalt skjer gjennom frie forhandlinger mellom partene, basert på avtaler og innenfor rammen av arbeidslivslovgivningen.* I arbeidet for likelønn må det derfor tas hensyn til at den viktigste arenaen for lønnsdannelse er gjennom forhandlinger og kollektive avtaler. Utvalget anbefaler at gjennomføringen av arbeidsvurdering med likelønn som mål, må baseres på frivillighet og avtaler mellom partene i arbeidslivet.

Utvalget mener at arbeidsvurdering kan være et egnet virkemiddel for å kartlegge og avdekke ulikelønn mellom kvinne- og mannsdominerte grupper, og danne grunnlaget for utvikling av tiltak for likelønn. Utvalget peker på at det finnes flere virkemidler for å rette opp diskriminerende lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte grupper, som er avdekket gjennom arbeidsvurdering.

Utvalget foreslår et rammeverk for kjønnsnøytral arbeidsvurdering fremfor ett konkret system. Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering stiller en del

krav som må oppfylles for at vurderingen kan betegnes som kjønnsnøytral og som et egnet verktøy for likelønn. Retningslinjene for kjønnsnøytral arbeidsvurdering følger utredningen som Vedlegg I.

Utvalget anbefaler at i alle fall de dimensjoner i arbeidet som de fire hovedfaktorene kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold representerer, legges til grunn for arbeidet med å utvikle tilpassede arbeidsvurderingssystemer.

Kjønnsnøytral arbeidsvurdering defineres som sammenligninger av arbeid utført av kvinnedominerte og mannsdominerte grupper ved hjelp av de fire hovedfaktorene, i en prosess hvor det stilles krav om kjønnsnøytralitet i alle ledd. Retningslinjene presiserer begrepene arbeid av lik verdi, virksomhet og kvinne- og mannsdominerte grupper. Retningslinjene viser hvordan det kan stilles krav til kjønnsnøytralitet i selve systemet for arbeidsvurdering, utviklingen av stillingsbeskrivelser og selve lønnsjusteringen. For å oppnå likelønn er det nødvendig både med en grundig og nøyaktig innsamling av informasjon om arbeidet, kjønnsnøytrale målinger og kjønnsnøytral bruk av resultatet, i form av sammenligninger og lønnsjusteringer.

Retningslinjene bygger på følgende prinsipper:

- hensikten med arbeidsvurderingen må avklares på forhånd, og må bygge på avtaler mellom sentrale parter i arbeidslivet og / eller lokale avtaler
- kjønnsnøytral arbeidsvurdering omfatter både den tekniske delen av et system og prosessen for gjennomføring
- representanter for arbeidstakerne trekkes aktivt inn i prosessen for gjennomføring av arbeidsvurderingen
- alle grupper i virksomheten må vurderes ved hjelp av samme system
- faktorene må fange opp kvinne- og mannsdominert arbeid på likeverdig måte
- vektingen av faktorene må sikre kjønnsnøytral vurdering.

Utvalget anbefaler at sammenligninger må kunne skje både for grupper og for enkelt stillinger. Utvalget har likevel primært drøftet hvordan arbeidsvurdering kan gjennomføres på gruppenivå og på tvers av fag- og yrkesgrenser.

Kjønnsnøytral arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn kan gjennomføres på flere måter. Hvordan arbeidsvurdering tas i bruk er avhengig av situasjonen og problemet som skal løses. Det kan dreie seg om alt fra total gjennomgang av lønns- og arbeidssituasjonen i en virksomhet, til behandling av en enkelt klagesak.

Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering presenteres som et tilbud til partene i arbeidslivet, slik at bruk og gjennomføring må baseres på avtaler mellom partene.

Et flertall av utvalgets medlemmer anbefaler at sentrale parter i offentlig og privat sektor inngår en prinsippavtale om bruk av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, herunder at det skal brukes kjønnsnøytrale systemer. Prinsippavtalen bør bygge på rammeverket som blir foreslått i utredningen.

Medlemmene Aamdal, Grønvold og Ødelien finner det ikke hensiktsmessig at partene i staten inngår prinsippavtale om bruk av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. Det er de lokale parter som må inngå slike avtaler og som må gjennomføre arbeidsvurdering for å løse eventuelle likelønnsproblemer.

Hele utvalget anbefaler at arbeidsvurderingen gjennomføres innen den enkelte virksomhet og tilpasses den lokale arbeids- og stillingsstruktur. Gjennomføringen forutsetter enighet mellom lokale parter i hver virksomhet, og baseres på lokale tilpassingsavtaler.

Utvalget går inn for at likelønn fortrinnsvis iverksettes gjennom forhandlinger og avtaler mellom partene. Det anbefales at partene utarbeider handlingsplan for hvordan eventuelle kjønnsbaserte lønnsforskjeller skal rettes opp, bl.a. på grunnlag av gjennomført arbeidsvurdering. Utvalget vil peke på at hvis det blir avdekket kjønnsmessige lønnsforskjeller, så er arbeidsgiver forpliktet til å rette opp disse.

Utvalget vil legge vekt på Likestillingsombudets informasjons- og rådgivningsfunksjon overfor arbeidslivet. Ombudets rolle som aktiv pådriver for gjennomføring av kjønnsnøytral arbeidsvurdering i arbeidslivet er viktig og bør styrkes. Et konstruktivt arbeid for likelønn kan ikke baseres ensidig på kontroll og behandling av enkeltsaker. Likestillingsloven legger plikter på arbeidslivet, noe som forutsetter at det også gis informasjon om hvilke forpliktelser arbeidsgiver har og hva som ligger i forbudet mot kjønnsbasert lønnsdiskriminering.

Utvalget mener at det må ytes veiledning overfor arbeidslivet for å øke forståelsen og kunnskapen om bruk av arbeidsvurdering. Utvalget anbefaler at Likestillingsombudets informasjons- og rådgivningsfunksjon overfor arbeidslivet styrkes.

Dersom den frivillige tilnærmingen ikke fører frem, eller det oppstår konflikter underveis, kan håndhevingsapparatet tre inn. Utvalget drøfter behovet for revisjon av Lov om likestilling mellom kjønnene. Utvalget legger ikke frem konkrete forslag til lovendringer, men diskuterer hvilke endringer som vil gi mer effektiv håndheving av likelønnsprinsippet.

– arbeid av lik verdi defineres til å gjelde på tvers av faggrensene

Utvalget legger til grunn at internasjonale forpliktelser tilsier at Lov om likestilling mellom kjønnene praktiseres slik at det er mulig å sammenligne arbeid på tvers av fag- og yrkesgrenser og på tvers av fagforeningsgrenser. Dette vil ikke medføre behov for revisjon av lovteksten, men av pedagogiske grunner kan dette være hensiktsmessig.

Utvalget mener derfor at det kan være hensiktsmessig å presisere i lovens likelønnsbestemmelse hvilke hovedfaktorer som legges til grunn for å bestemme om arbeidet har lik verdi.

– retten til gruppesøksmål bør utredes

Prinsippet om sammenligninger på gruppenivå er viktig, fordi lønnsdiskrimineringen i dag som oftest gir seg uttrykk ved at kvinnedominerte stillinger er lavere lønnet enn mannsdominerte stillinger, selv om de utfører arbeid av lik verdi. Det gjelder også for menn som er i kvinnedominerte stillinger. Selv om muligheten til gruppesøksmål ikke blir lovfestet, kan Likestillingsombudet men ikke klagenemnda, foreta sammenligninger av lønn på gruppe nivå. Spørsmålet om rett til gruppesøksmål reiser mange prinsipielle og juridiske spørsmål, som bør utredes nærmere.

– begrensningen til samme virksomhet opprettholdes

Utvalget finner det hensiktsmessig at begrepet «virksomhet» defineres og avgrenses lokalt, og at hovedavtalenes virksomhetsbegrep i de enkelte avtaleområder legges til grunn. Utvalget vil samtidig peke på at samme arbeidsvurderingssystem kan brukes på tvers av avtaleområder og fagforeningsgrenser innen samme virksomhet, og at ved rettslig prøving av eventuelt brudd på likelønnsprinsippet vil likestillingsloven og eventuelle forskrifters definisjon av virksomhet være den gjeldende.

Medlemmene Aamdal, Grønvold, Høgsnes, Magnussen og Ødelien er av den oppfatning at en ved håndheving av likestillingsloven ikke kan legge til grunn en forståelse av staten som en arbeidsgiver. Den definisjon som vanligvis legges til grunn i staten, også utenfor Hovedavtalens virkeområde, er Hovedavtalens definisjon, § 40 annet ledd: «Med virksomhet menes hver statsetat/institusjon. Etter dette vil f. eks. et departement, etater som Postverket og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet».

Disse medlemmene mener derfor at virksomhetsbegrepet for staten må vurderes nærmere og eventuelt avgrenses i en forskrift til likestillingsloven.

– Klagenemnda for likestilling bør få uttalerett

Utvalget anbefaler at Klagenemnda for likestilling sin kompetanse styrkes vis a vis Arbeidsretten, slik at klagenemnda får uttalerett. Likestillingsombudet kan gi uttalelse om tariffavtaler og arbeidsvurderingssystemer med tanke på kjønnsdiskriminering og eventuelle brudd på loven.

Utvalget har i sitt arbeid lagt stor vekt på at myndighetene har satt likelønn mellom kvinner og menn som et mål i lønnsdannelsen. For å oppnå dette målet skal arbeidslivets organisasjoner trekkes aktivt inn i gjennomføringen. Gjennom lovgivning og retningslinjer er rammene gitt. Innen disse rammebetingelsene ønsker myndighetene å sette sin lit til at partene gjennomfører likelønn gjennom sitt forhandlingsapparat. Organisasjonene er også forpliktet av Lov om likestilling mellom kjønnene til å eliminere kjønnsbasert diskriminering gjennom sine avtaler.

Utvalget anbefaler at dersom arbeidslivets organisasjoner inngår avtaler om innføring av kjønnsnøytral arbeidsvurdering, så bør avtalen være forpliktende i forhold til fastsetting av lønn. *Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering* bør legges til grunn for avtalene og det konkrete arbeidet for likelønn mellom kvinner og menn. Myndighetenes ansvar bør i første rekke være som pådriver, og særlig Likestillingsombudet bør få en initierende rolle og tilby arbeidslivet kompetanse og rådgivning på feltet kjønnsnøytral arbeidsvurdering.

Del I
Fakta om lønnsforskjeller
og likelønnspolitiske tiltak

KAPITTEL 3

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn**3.1 LØNNSFORSKJELLER MELLOM KVINNER OG MENN**

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er grundig dokumentert og registrert i alle data om lønn i Norge. I takt med utviklingen mot et likestilt samfunn har forskjellene blitt mindre, men lønnsgapet ser ikke ut til å forsvinne på kort sikt, som en følge av den generelle positive utviklingen. Til tross for at kvinner har satset på utdanning og fått et stabilt fotfeste i arbeidslivet, har vi fortsatt et betydelig lønnsgap mellom kvinner og menn.

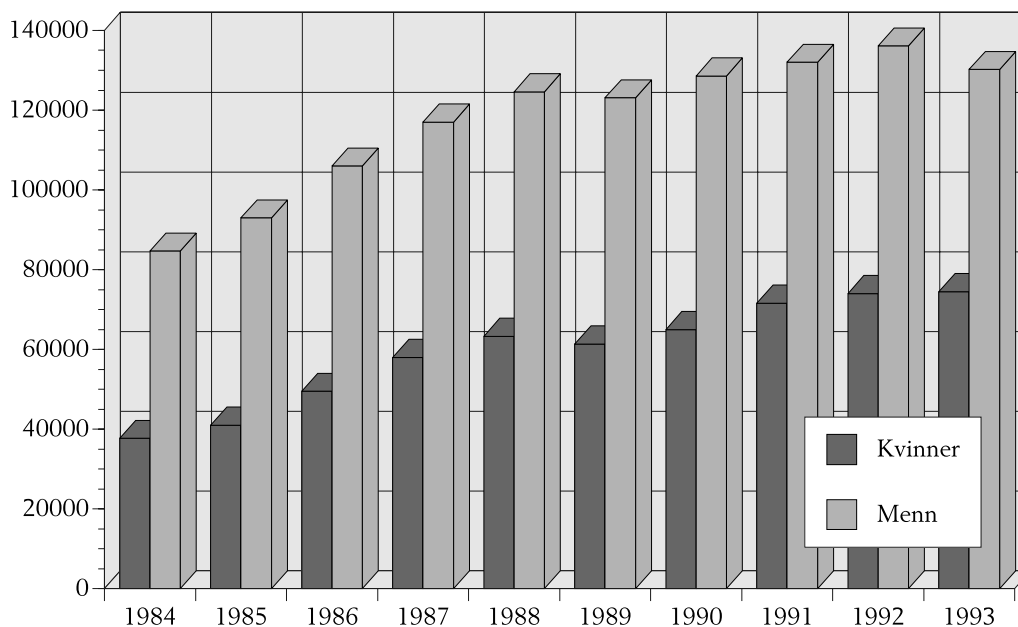
Denne oversikten over lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er basert både på lønnsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå og forskningsrapporter og analyser av lønnsgapet. Første del viser gjennomsnittlig lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Her er det viktig å skille mellom inntekt og lønn. I oversikter over inntektsutvikling er det ikke tatt hensyn til arbeidstid, mens lønn brukes når inntekten er beregnet til timelønn, månedslønn eller årslønn. Lønn omfatter alle typer godtgjørelse unntatt overtid.

"Analyser av lønnsgapet mellom kvinner og menn" i Kap 3.2 og *"Lønnsystemer og stillingsstruktur"* i 3.3 gir et innblikk i forskning og analyser av lønnsgapet mellom kvinner og menn. Analysene søker å gi forklaringer på lønnsgapet, og viser hvilke faktorer det er som har betydning for kvinners og menns lønn. Analysene gransker både betydningen av personlige ressurser hos kvinner og menn og forhold i arbeidslivet som kan ha betydning for lønn.

"Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet" i Kap 3.4 ser nærmere på det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og sammenhengen mellom segregering og lønnsforskjeller. Avsnittet tar for seg kvinners og menns utdanningsvalg, og fordeling på yrke og bransje.

3.1.1 Arbeidsinntekt

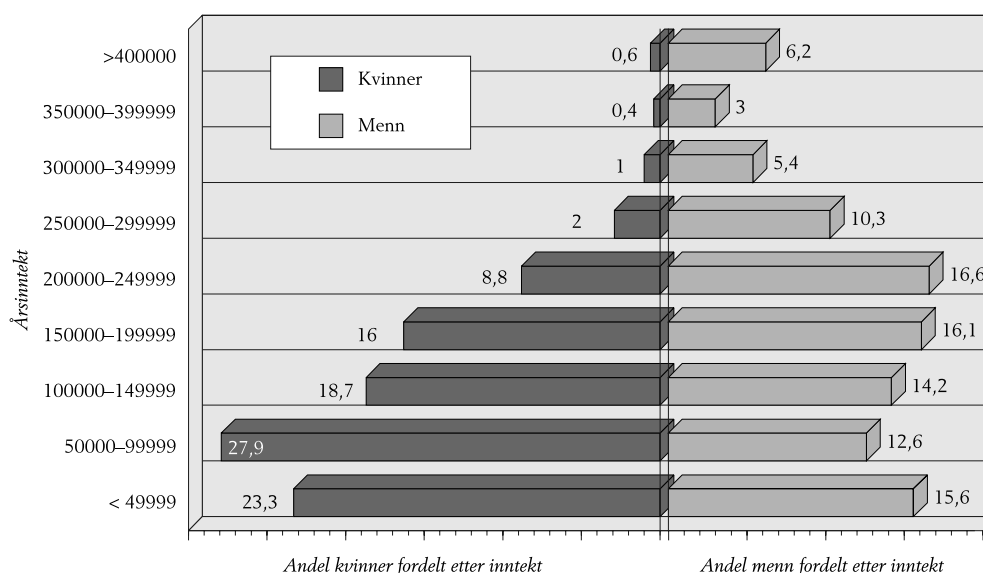
Tall over arbeidsinntekt viser at kvinner har en årlig inntekt som er på 57 prosent av menns arbeidsinntekt i 1993. Siden 1984 har det vært små forandringer i forholdet mellom kvinners og menns arbeidsinntekt. Kvinners inntekt fra lønnsarbeid ligger jevnt på 50-60 prosent av menns inntekt.



Figur 3.1 Brutto gjennomsnittlig lønnsinntekt for kvinner og menn. Kroner. 1984 til 1993

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

I 1993 var det bare 0,6 prosent av alle yrkesaktive kvinner som hadde en arbeidsinntekt over 400 000 kr. Tilsvarende tall for menn var 6,2 prosent. Inntekt over 300 000 var forbeholdt 14,6 prosent av alle yrkesaktive menn og 2 prosent av alle yrkesaktive kvinner. Over 50 prosent av alle yrkesaktive kvinner hadde en årlig arbeidsinntekt under 100 000 kroner.



Figur 3.2 Kvinner og menn fordelt etter bruttoinntektens størrelse. Kroner. 1993

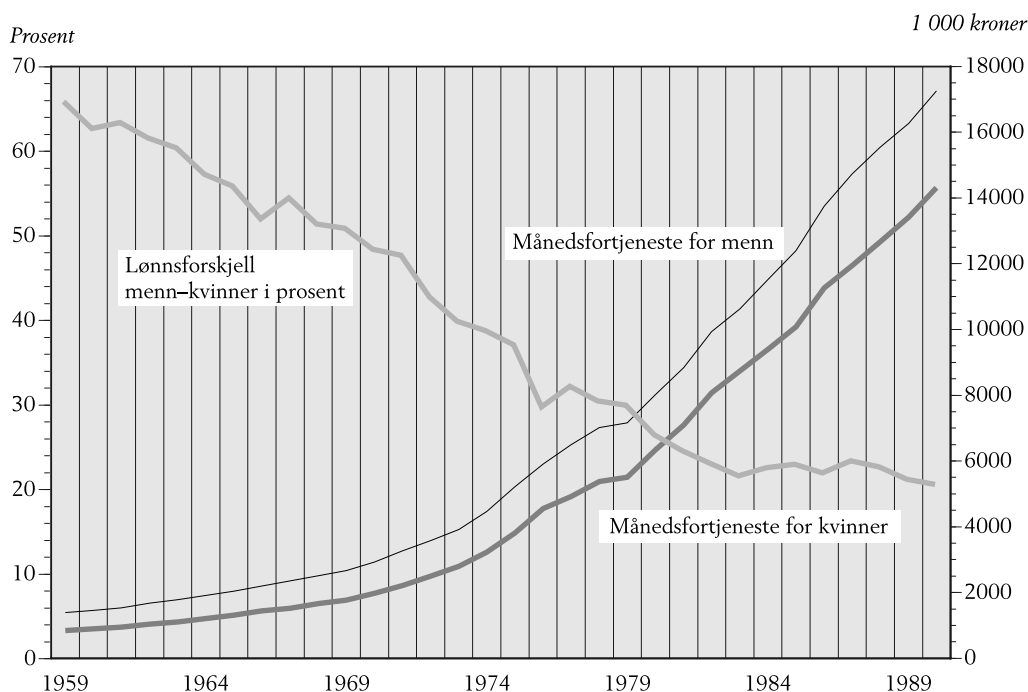
Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Ved beregning av arbeidsinntekt (pensjonsgivende inntekt) er det ikke tatt hensyn til arbeidstid. Inntekt sier derfor lite om lønnsforskjeller målt i time- måneds- eller årsverk. Mye av den store forskjellen mellom kvinners og menns arbeidsinntekt skyldes at mange kvinner arbeider deltid og at de i større grad tar ut permisjoner enn hva menn gjør.

3.1.2 Gjennomsnittlige lønnsforskjeller

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en historisk oversikt over lønnsutviklingen for kvinner og menn. Den viser at lønnsforskjellen har gått ned fra 66 prosent i 1959 til 21 prosent i 1990, regnet i prosent av gjennomsnittlig månedsfortjeneste. Utviklingen viser at forskjellen i lønn har blitt jevnt mindre i perioden fra 1959 og frem til 1983, for deretter å ha stagnert.

Månedsfortjenesten for kvinner og menn har steget med omtrent samme kronebeløp fra 1959 til 1989. Forskjellen mellom beregnet gjennomsnittlig månedslønn for menn og kvinner økte fra 550 kr i 1959 til 2 950 kr i 1990. Justert for konsumprisindeksen tilsvarer 550 kr i 1959 kr 4004 i 1990, og utviklingen viser en relativt markert reduksjon i lønnsgapet mellom kvinner og menn. Den gjennomsnittlige forskjellen i reallønn pr måned i 1990-kroner er redusert fra vel ca kr 4000 til knapt kr 3000 på 30 år.



Figur 3.3 Beregnet gjennomsnittlig månedsfortjeneste for mannlige og kvinnelige heltidsansatte lønntakere. Lønnsforskjeller i prosent av fortjenesten til kvinner.

Kilde: Historisk statistikk 1994, Statistisk sentralbyrå

I de senere år synes lønnsforskjellen å ha stabilisert seg på et nivå omkring 20 prosent, noe som også bekreftes av Levekårsundersøkelsene. Levekårsundersøkelsene er utvalgsundersøkelser basert på intervjuer av ca 5000 personer. Hensikten med undersøkelsene er å belyse levekårene i befolkningen, og belyse

hovedtrekk i utviklingen og fordelingen av levekår. Undersøkelsen har bl a spørsmål om lønn, og oppgir tall om beregnet gjennomsnittlig timelønn inkludert overtid.

Tabell 3.1: Kvinners lønn som andel av menns lønn. Gjennomsnittlig beregnet timelønn for ansatte, inkludert overtid.

År	1980	1983	1987	1991	1995
Kvinnens relative lønn	76,9	83,6	80,5	81,4	79,3

Kilde: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Levekårsundersøkelsene viser at den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn har blitt mindre siden 1980. Etter 1987 har det vært liten tilnærming, og det ser ut til at lønnsforskjellen har stabilisert seg på ca 20 prosent.

Levekårsundersøkelsene har også tall for lavlønte. 34 prosent av alle yrkesaktive kvinner mot 20 prosent av alle yrkesaktive menn, var lavlønte i 1995. Det har vært en positiv utvikling blant kvinner siden 1980, mens menn ligger konstant på 20 prosent. Lavlønn er definert som 85 prosent av gjennomsnittlig timefortjeneste i industrien, uten overtid.

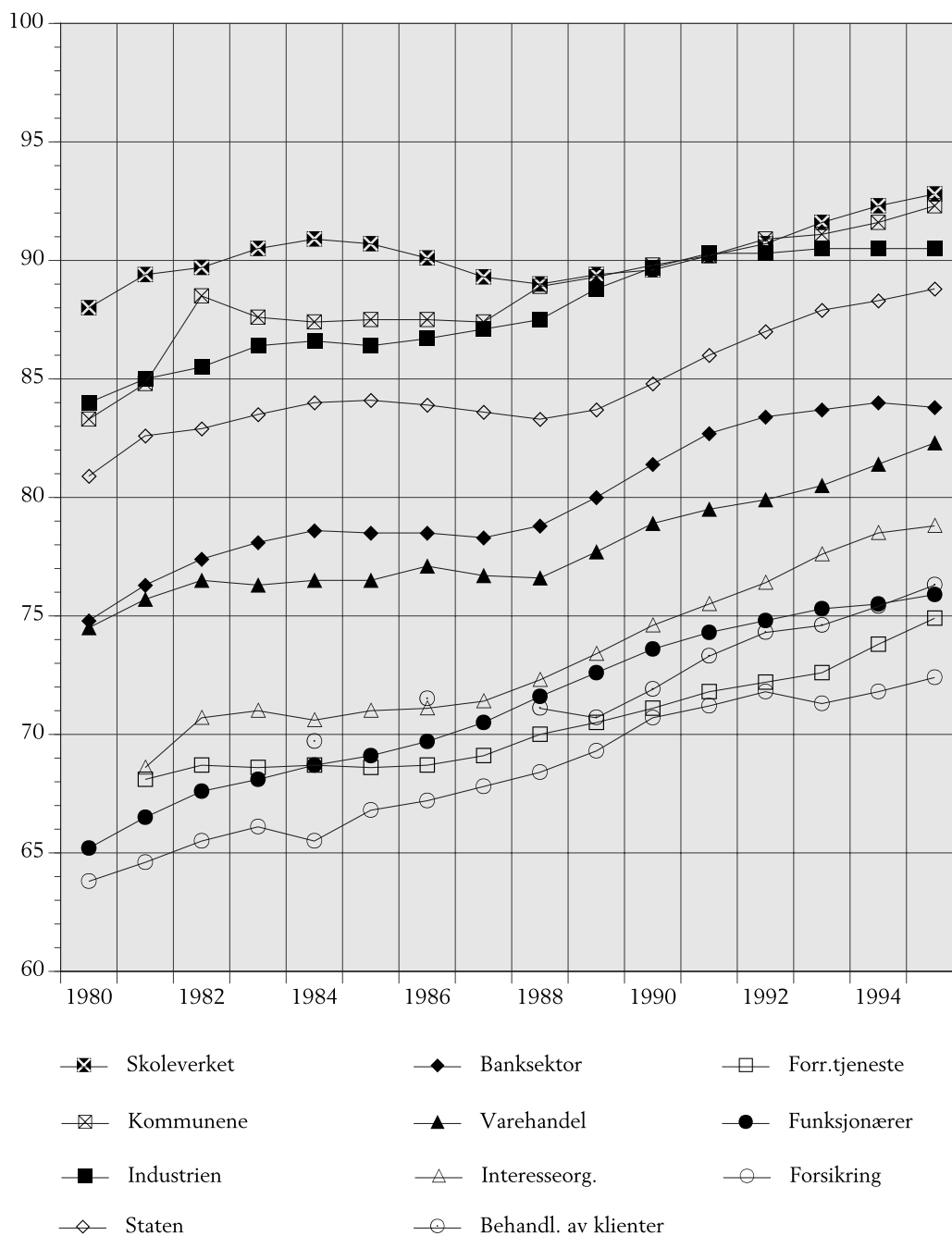
Tabell 3.2: Andel av ansatte som er lavlønte

År	1980	1983	1987	1991	1995
Menn	21	19	22	19	20
Kvinner	58	44	49	46	34

Kilde: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

3.1.3 Bransjevis lønnsforskjeller

Lønnsstatistikken slik den utarbeides av Statistisk Sentralbyrå er delt på bransjer og mangler gjennomsnittstall for alle lønnstakere delt på kjønn. Lønnsstatistikken gir derfor ikke noe godt samlet mål på den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn. Lønnsstatistikken viser hvor mye kvinner tjener i forhold til menn innen hver bransje, og gir et bilde av bransjemessig utvikling over tid.



Figur 3.4 Beregnet årslønn for kvinner målt som andel av tilsvarende lønn for menn. 1980 – 1995.

Kilde: Lønnsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Etter en sterk bransjevis tilnærming mellom kvinners og menns gjennomsnittslønninger på 70-tallet, skjedde en endring på 80-tallet. Fra 1982 til 1987 ble det registrert en stagnasjon, og i enkelte bransjer til og med en tilbakegang, i lønnsutjevningen mellom kvinner og menn. I 90-årene har det igjen vært tilnærming mellom kvinners og menns lønn på bransjenivå. De årlige variasjonene i lønns-gapet kan ha mange forklaringer, og det er liten grunn til å legge for mye vekt på mindre variasjoner. Det er de store utviklingstrekkene over tid som er av interesse.

Kvinnens relative lønn i forhold til menns lønn, varierer mellom de ulike bransjene. I kommunene, skoleverket og industrien er forskjellen minst og ligger under 10 prosent i 1995. I forsikringsbransjen hvor lønnsforskjellen er størst tjener kvinner i gjennomsnitt nesten 30 prosent mindre enn menn.

I industrien var kvinnens relative lønn 79,9 i 1973 og i 1983 var den steget til 86,4. Deretter var det liten utvikling frem til 1988, da fikk kvinner 87,5 prosent av menns gjennomsnittslønn. Årene 1989 til 1991 var preget av positiv utvikling, som igjen er avløst av stagnasjon i tilnærmingen mellom kvinnens og menns lønn. I 1995 var kvinnens relative lønn steget til 90,5 i industrien. I forsikring tjente kvinner i gjennomsnitt 63,8 prosent av menns lønn i 1980. Kvinnens relative lønn steg til 70,7 i 1990, og ligger på 72,4 i 1995.

Bransjer som opplevde at lønnsforskjellene stagnerte eller ble større på 80-tallet var skoleverket, kommunene, staten, banksektoren og varehandel. Vi har ingen enkel forklaring på stagnasjonen og tilbakegangen i utviklingen mot mindre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn midt på 80-tallet. I store deler av privat sektor faller stagnasjonen sammen med forholdsvis høy lokal lønnsglidning og lave sentrale tillegg. Og det er grunn til å anta at bedringen i kvinnens relative lønnsnivå innen hver sektor fra 1987 til 1989 har sammenheng med bl a de faste kronetilleggene, som ble gitt både i 1988 og 1989 og med inntektsreguleringslovene i disse to årene. I årene 1990 til 1992 hadde en også klar lavlønsprofil ved det sentrale oppgjøret, ved at de med lavest inntekt fikk høyest kronetillegg.

Endringer i lønnsutviklingen kan også ha sammenheng med andre mer strukturelle forhold, som endringer i sysselsetting og alderssammensetning. Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene har foretatt noen beregninger av hvilken betydning endringer i aldersstrukturen kan ha for lønnsutviklingen. Beregningene er begrenset til årene etter 1987 for noen bransjer i privat sektor. Det viser seg at en del av lønnsveksten etter 1987 skyldes endringer i aldersstrukturen. I en del områder i privat sektor er andelen yngre arbeidstakere redusert, noe som fører til høyere gjennomsnittlig lønnsnivå. På grunnlag av en slik effekt kan en ikke se bort fra at noe av stagnasjonen i enkelte sektorer i tilnærmingen mellom kvinne- og mannlønninger midt på 80-tallet, kom av veksten i den kvinnelige sysselsettingen. I perioder med rask vekst i sysselsettingen vil forholdsvis mange av de ansatte være nyansatte. Disse får vanligvis lavere lønn enn gjennomsnittet for de som allerede er ansatt (NOU 1993:26).

En oversikt over kvinnens og menns *lønnsutvikling* de siste ti år, viser at kvinner har hatt en høyere prosentvis lønnsutvikling enn menn. Lønnsutviklingen har ført til at tilbakegangen på 80-tallet er innhentet og det samlet har vært en bedring av kvinnens

relative lønn i alle bransjer siden 1980. Det har vært størst tilnærming der forskjellene var størst, som blant funksjonærene i NHO bedrifter og forsikringsbransjen.

Bransje		Lønnsutvikling	Årslønn 1993
Industrien	Menn	6	192200
	Kvinner	6,6	174000
Funksjonærer i NHO	Menn	6,1	272800
	Kvinner	7,2	205400
Varehandel	Menn	6,4	214800
	Kvinner	7	172800
Forr.- og sparebanker	Menn	5,9	236300
	Kvinner	6,6	197700
Forsikring	Menn	5,5	292100
	Kvinner	6,3	208200
Staten	Menn	5,4	217300
	Kvinner	5,9	191100
Komm. arbeidstakere	Menn	5,1	201200
	Kvinner	5,4	183200
Forr. tjenesteyting	Menn	6,3	290900
	Kvinner	7	211200
Helsesektoren	Menn	4,9	263300
	Kvinner	5,5	196400
Undervisning	Menn	5,2	235000
	Kvinner	5,4	214500

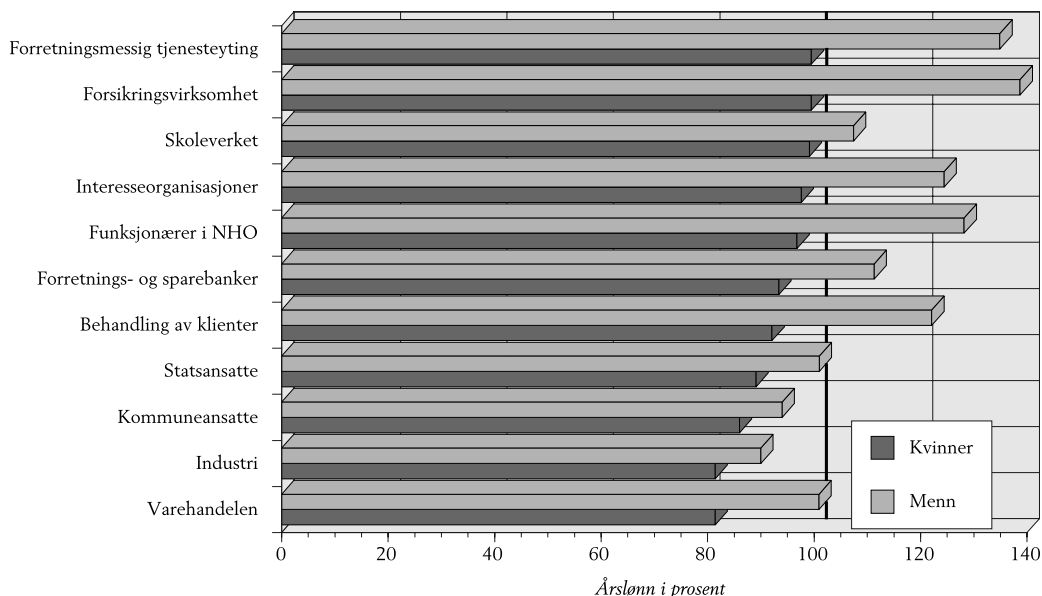
Figur 3.5 Gjennomsnittlig årlig lønnsutvikling for heltidsansatte kvinner og menn. 1983-93. Prosent

Kvinner har hatt bedre prosentvis lønnsutvikling enn menn i alle bransjer. I industrien hadde kvinner en årlig lønnsvekst på 6,6 prosent i løpet av tiårsperioden 1983 til 1993, samtidig som menn i industrien hadde en lønnsvekst på 6 prosent. Men kvinner har fortsatt en årslønn som er 18 000 lavere enn menn i industrien.

Kvinner i funksjonærgruppen i NHO bedrifter, er den gruppen som har hatt størst lønnsutvikling med 7,2 prosent pr. år i løpet av tiåret. I denne gruppen tjener

kvinner 67 400 kr mindre enn menn pr. år. For menn var lønnsveksten 6,1 prosent blant funksjonærene. Noe av det store lønnsgapet i funksjonærgruppen kan forklares med at funksjonærgruppen er langt mer sammensatt enn arbeidere i industrien. Funksjonærgruppen omfatter alle ansatte unntatt toppledere, mens arbeidere i industrien bare omfatter timelønte.

Det gjennomsnittlige lønnsnivået fordelt på bransjer, viser at det er langt større lønnsspredning blant menn enn blant kvinner. Det er særlig menns gjennomsnittslønninger i privat sektor, som ligger over gjennomsnittet. Kvinner har et langt mer ensartet lønnsnivå uansett hvilken bransje de arbeider i. Kvinners gjennomsnittlige lønn ligger under gjennomsnittet i alle bransjer, med unntak av skolesektoren. Det er bare i industrien og kommunene at menn ligger under gjennomsnittet for alle bransjer. Det høyeste lønnsnivået finner vi blant menn i forsikringsbransjen og forretningsmessig tjenesteyting. Her er også forskjellen størst mellom kvinners og menns lønn. Laveste gjennomsnittslønn på bransjenivå, er blant kvinner i varehandelen og industrien.



Figur 3.6 Relativt lønnsnivå for kvinner og menn 1994. Alle = 100

Beregnet gjennomsnittlig årslønn for alle er kr 220 000 i 1994

Kilde: Lønnsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Samlet sett viser lønnsstatistikken en positiv utvikling over tid. Lønnsgapet mellom kvinner og menn for et beregnet årsverk blir langsomt mindre. Men etter en stagnasjon på 80-tallet, etterfulgt av en positiv periode, ser det ut til at tilnærmingen igjen er på vei til å stoppe opp. Tilnærmingen mellom kvinners og menns gjennomsnittslønn er mest markant i bransjer hvor forskjellen i utgangspunktet er størst.

3.2 ANALYSER AV LØNSSGAPET MELLOM KVINNER OG MENN

Lønnsgapet mellom kvinner og menn skyldes både diskriminering og legitime forhold. Det er allment akseptert at faktorer som utdanning, lederansvar, risiko og etterspørsel i arbeidsmarkedet, kan kompenseres med høyere lønn. Målet om

likelønn for kvinner og menn betyr ikke lik lønn for alle, men at lønn skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn i arbeidslivet og at urimelige lønnsforskjeller basert på kjønn ikke kan aksepteres.

Ved hjelp av analyser av lønnsforskjellene i arbeidslivet, er det mulig å gi et svar på hva som er de viktigste forklaringene på at kvinner og menn har forskjellig lønn. Analysene søker å si noe om årsaker og hvilke faktorer som kan forklare kvinners og menns lønnsutvikling. Siktemålet med analysene er å vise om eller hvor stor del av lønnsgapet som skyldes diskriminering, og hvor stor del av lønnsgapet som kan betraktes som rimelige og rettferdige. De kjønnsbaserte lønnsforskjellene kan observeres på ulike nivå, fra individuell diskriminering til strukturelle forhold i arbeidslivet. Følgelig vil kartlegging av årsaker og mekanismer som skaper lønnsforskjellene, bli både komplekst og sammensatt.

De analysene som det gjøres rede for her, belyser betydningen av flere faktorer, som personlige ressurser dvs utdanning og yrkeserfaring, stilling og kvinneandel i yrket. Felles for analysene er at de tar utgangspunkt i et stort antall lønnstakere i det norske arbeidslivet. Hensikten med denne oversikten er ikke å gi et fullstendig bilde av forskning på området i dag, men å trekke frem noen sentrale og typiske funn. Det vil si at det er lagt stor vekt på resultater som gir grunnlag for generalisering.

3.2.1 Analyser av personlige ressurser og lønn

En del av lønnsgapet kan forklares med personlige ressurser. Det vil si at kvinner fortsatt har mindre utdanning enn menn, kortere ansiennitet og at kvinner velger å prioritere familien på bekostning av yrkeslivet. Kvinners prioritering av familien gir seg uttrykk ved at kvinner oftere velger deltid og oftere tar ut permisjoner enn menn gjør.

Et vanlig utgangspunkt for analyse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, er derfor å se på lønn i relasjon til personlige ressurser. Erling Barth har med tall fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen i 1989, som omfatter ca 1000 bedrifter i Norge, foretatt en slik analyse. Analysen bekrefter at vi har en gjennomsnittlig lønnsforskjell på ca. 20 prosent mellom kvinner og menn for et årsverk. Når det kontrolleres for faktorer som utdanningslengde, yrkeserfaring, offentlig og privat sektor, faglærte og ufaglærte, ulike grupper funksjonærer og lederansvar, så reduseres denne forskjellen til ca 14 prosent (Barth, 1992).

Analysen sier med andre ord at når kvinner og menn har de samme personlige ressursene, så reduseres fratrekkeet i kvinners lønn til ca 14 prosent. Det vil si at ca 6 prosent av et opprinnelig lønnsgap på 20 prosent, kan forklares med personlige ressurser og at dette gapet må sees som rimelig og akseptabelt.

Men konklusjonen fra Bedriftsundersøkelsen er at en betydelig del av lønnsgapet ikke kan forklares med personlige ressurser. Et resterende lønnsgap mellom kvinner og menn på 14 prosent, lar seg ikke forklare med annet enn kjønn, og kan derfor være utslag av lønnsdiskriminering. I analysen ble det resterende lønnsgapet på 14 prosent redusert til ca 7 prosent når det kontrolleres for kvinnedominert eller mannsdominert arbeidsplass. Halvparten av kvinnefratrekket kan altså tilbakeføres til ulik fordeling på kvinne- og mannsyrker. Den andre halvparten er en ren kvinneeffekt. Kvinner får ca 14 prosent lavere lønn fordi de er kvinner og fordi de arbeider på en kvinnedominert arbeidsplass.

3.2.1.1 Lønnsforskjeller blant funksjonærer

Kristin Dale har gjennomført to sammenlignbare undersøkelser av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn blant funksjonærer i NHO-bedrifter. Analysen ser på sam-

menhengen mellom kvinners og menns lønn og personlige ressurser i 1978 og 1991 og kan vise utviklingen over tid. I denne perioden over 13 år, sank den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn fra 33 til 29 prosent. Ved sammenligning av grupper med lik utdanning, yrkeserfaring, ansiennitet i bedriften, alder, bedriftsstørrelse, bransje og region, ble forskjellen redusert til 15 prosent i 1991 mot 20 prosent i 1978. Denne forskjellen synker til henholdsvis 9 og 13 prosent, når det kontrolleres for stilling.

Tabell 3.3: *Kvinnens relative lønn blant funksjonærer i NHO-bedrifter. 1978 og 1991.*

	NAF	NHO
	1978	1991
Brutto lønnsforskjell	33%	29%
Lønns-gap kontrollert for personlige ressurser	20%	15%
Lønns-gap kontrollert for personlige ressurser og stilling	13%	9%

Kilde: Dale, upublisert.

Lønns-gapet blant funksjonærene er betydelig. Det kan i stor grad forklares med at gruppen er så sammensatt, og undersøkelsen viser at lønns-gapet blir halvert når det kontrolleres for personlige ressurser. Likevel tjener kvinnelige funksjonærer i NHO bedrifter 9 prosent mindre enn sine mannlige kolleger, når de har like lang utdanning og ansiennitet og arbeider i samme stilling.

3.2.1.2 Belønningsstruktur i offentlig og privat sektor

Nordli Hansen har sett på hvilken lønnsmessig betydning det har for kvinner og menn om de arbeider i offentlig eller privat sektor. Analysen er basert på utvalg fra folketellingene i 1980 og 1990, til sammen 19 000 individer (Hansen, 1995).

Tabell 3.4: *Belønningsstruktur og kjønn. Effekter av utdanning, antall barn, kvinneandel i yrket og sektor Kvinner og menn, 40-45 år i 1990.*

	menn	kvinner
Utdanning	10,7	8,7
Antall barn før 1980	1,2	-2,4
Kvinneandel	-0,1	-0,2
Sektor (offentlig =1)	-14,7	2,7

Kilde: Hansen 1995.

Tabellen viser sammenhengen mellom lønn og forhold som antas å påvirke lønn. Det er beregnet regresjonseffekt av en rekke forhold, denne tabellen viser effekten av utdanning, antall barn født før 1980, kvinneandel i yrket og sektor (privat versus offentlig).

Analysen viser en rekke forskjeller mellom kvinner og menn. For menn er det meget lønnsomt å arbeide i privat sektor. Når det kontrolleres for en rekke forhold som har betydning for lønn, er lønnsfordelen over 14 prosent. For kvinner er det

omvendt, for dem lønner det seg mest å arbeide i offentlig sektor. En annen faktor som har stor betydning er utdanning. Både kvinner og menn har lønnsmessig fordel av utdanning, men analysen viser at menn har større avkastning av sin utdanning enn kvinner har, blant annet fordi mange kvinner med høyere utdanning arbeider i offentlig sektor. Det at offentlig sektor belønner utdanning lavere er med andre ord en viktig årsak bak lønnsgapet.

De andre faktorene antall barn og kvinneandel i yrket har mindre betydning, men effekten er også her ulik for kvinner og menn. For menn øker lønn med antall barn, for kvinner minker den. Kvinneandel i yrket har negativ effekt på begge kjønn. Selv om denne effekten er liten, viser det seg at jo høyere kvinneandel i et yrke, jo lavere lønn oppnår den enkelte yrkesutøver.

3.2.2 Analyse av lønnsutviklingen 1980-90

Longva og Strøm har foretatt en analyse av utviklingen av lønnsinntekt basert på folketellingsdata, folke- og boligtellingsene i 1980 og 1990 for Norge. Datamaterialet består av et stort utvalg av totalbefolkningen i 1980 og 1990, og tillater analyser av lønnsinntektene for de samme individene på de to tidspunktene (Longva og Strøm, 1996).

Pensjonsgivende lønnsinntekt er tatt fra likningsregisteret og omfatter inntekter som kan føres direkte tilbake til arbeidsinnsats, som lønn, næringsinntekt, sykepenger, fødselspenger og dagpenger under arbeidsledighet. Det vil si at analysen er basert på lønn, og at kapitalinntekter og pensjoner ikke regnes med. For å få tall på avkastning av arbeid pr. tidsenhet, er analysen avgrenset til lønnsinntekt for individer som var i heltidsarbeid både i 1980 og 1990.

Analysen viser at i gjennomsnitt hadde kvinner en lønn på 174 000 kroner i 1990 samtidig som menns lønn var 223 000 kroner. Omregnet til 1990 kroner har menn økt sin lønn med 25 000 kroner og kvinner har økt sin lønn med 23 000 kroner perioden fra 1980 til 1990.

Tabell 3.5: Gjennomsnittlig pensjonsgivende lønnsinntekt etter kjønn og kohort, heltidsarbeidere.

	antall		alder i 1980				
			totalt	16-24	25-34	35-44	45-59
Menn	112444	1980	198000	137000	197000	220000	217000
		1990	223000	203000	231000	233000	211000
		årlig vekst	1,21	3,79	1,60	0,57	-0,31
Kvinner	25012	1980	151000	122000	152000	158000	162000
		1990	174000	162000	182000	179000	165000
		årlig vekst	1,42	2,92	1,82	1,21	0,19

Lønnsinntekten er i kroner og regnet om til 1990 priser. Årlig vekst er i prosent.

Kilde: Longva og Strøm 1996.

I prosent har kvinner hatt større reallønnsvekst enn menn. Det gjelder imidlertid kun for de som er 25 år eller eldre. For den yngste aldersgruppen 16-24 år er den gjennomsnittlige årlige lønnsveksten langt sterkere for menn enn for kvinner.

Omregnet til prosent tjente heltidsarbeidende kvinner i gjennomsnitt 74,3 prosent av tilsvarende gjennomsnitt for menn i 1980. Denne prosentandelen økte til

76,5 i 1990, som betyr at i dette tiåret hadde kvinner i gjennomsnitt en lønn som var 23,5 prosent lavere enn menns lønn. Det vil si at analysen viser en viss lønnsutjevning mellom kvinner og menn som arbeider heltid, i løpet av tiåret.

– lønn og alder

Tabell VII viser lønn for de samme personene med ti års mellomrom. Det vil si at lønnsforskjellene for en gruppe kvinner og menn som er 40-44 år i 1980 blir sammenlignet med lønn for den samme gruppen ti år senere. Forskjellen i lønn øker svakt for den yngste aldersgruppen. En kvinne som var 25 år i 1980 tjente 79,1 prosent av hva en mann i samme alder tjente. Ti år senere var hennes relative lønn sunket til 78,1 prosent. For de andre aldersgruppene blir forskjellen mindre i løpet av tiåret. Størst var tilnærmingen for eldste aldersgruppen. For kvinner som var 40 år i 1980 steg lønn i prosent av menns lønn fra 70,8 til 75,3 prosent i 1990.

Tabell 3.6: Kvinnens lønn i prosent av menns lønn etter alder . Heltidsarbeidere 1980 og 1990.

	alder 1980				totalt
	25-29	30-34	35-39	40-44	
1980	79,1	74,8	71,9	70,8	74,3
1990	78,1	77	75,5	75,3	76,5

Kilde: Longva og Strøm 1996.

Ser en på lønnsforskjellene mellom ulike aldersgrupper for hvert år, viser det seg at forskjellene mellom kvinner og menn er større for eldre aldersgrupper. Både i 1980 og 1990 er det større lønnsforskjell mellom kvinner og menn i aldersgruppen 40-44 år enn mellom kvinner og menn i yngre aldersgrupper. Denne tendensen er klart mindre i 1990 enn 1980. I 1980 sank kvinnens lønn i prosent av menns lønn fra 79,1 prosent for aldersgruppen 25-29 år til 70,8 (8,3 prosentpoeng) for aldersgruppen 40-44 år. Tilsvarende tall for 1990 er reduksjon fra 70,8 til 75,3 (4,5 prosentpoeng).

– lønn og utdanning

Det er minst forskjell i lønn mellom kvinner og menn for grupper med høyere utdanning. Den minste lønnsforskjellene av alle utdanningsgruppene var mellom kvinner og menn med universitetsutdanning i 1980. Da var kvinnens lønn i prosent av menns lønn 85,9 prosent.

Tabell 3.7: Kvinneres lønn i prosent av menns lønn, etter utdanning. Heltidsarbeidere med samme utdanning, 1980 og 1990.

	utdanningsgruppe						totalt
	ungd.skol e	vgs	vgs	vgs	universite t	universite t	
		1 år	yrkesfag	allmenn	høgskole I-II	høgskole III	
1980	72,9	75,3	75,4	73,4	76,6	85,9	74,3
1990	79,6	79,2	79	71,9	73,8	83,5	76,5

Kilde: Longva og Strøm 1996.

Hovedtendensen er at lønnsforskjellene mellom kjønn blir mindre i tiårsperioden. Unntaket er tendensen til at lønnsgapet ble større mellom kvinner og menn med høyere utdanning. For kvinner med allmennutdanning fra videregående skoler, høgskoler og universitet har kvinneres lønn i forhold til menns lønn gått ned i perioden 1980 til 1990. Størst er nedgangen i lønn for kvinner med utdanning på høgskole nivå og universitet nivå I og II, hvor lønn prosentvis gikk ned fra 76,6 prosent i 1980 til 73,8 prosent i 1990. Det største lønnsgapet både for 1980 og 1990 finner vi i gruppen med videregående allmennfaglig utdanning.

Samtidig er det tendens til at kvinneres relative lønn har økt for grupper med lav utdanning. Men det er fortsatt større lønnsforskjeller mellom kvinner og menn med lavere utdanning enn mellom kvinner og menn med høyere utdanning. For grupper med ungdomsskoleutdanning var kvinneres lønn i prosent av menns lønn 72,9 prosent i 1989 og 79,6 prosent i 1990. Det er i denne gruppen at utjevningen har vært størst i løpet av tiåret.

Det er også sett nærmere på avkastning av utdanning og utviklingen i tiårsperioden. I 1980 var det forskjell i menns og kvinneres avkastning av utdanning. For menn i 1980 var avkastningen av et ekstra utdanningsår, gitt at han har 17 utdanningsår bak seg, 5,2 prosent. For kvinner var det noe lavere, 4,9 prosent. I 1990 er det ikke lenger noen (statistisk signifikant) forskjell i menns og kvinneres marginalavkastning av utdanning.

Fra 1980 til 1990 har avkastningen av utdanningen gått ned for de med lavest utdanning og økt for de med flest fullførte utdanningsår. Veksten har vært sterkest for kvinner og forskjellen i avkastning av utdanning mellom kjønnene er eliminert fra 1980 til 1990. For høyere utdanningsnivå er avkastningen høyere i 1990 enn i 1980, og forskjellen fra 1980 øker med hvert utdanningsår. Marginalavkastningen av utdanning ved et nivå på 17 år i 1990, var 5,8 prosent for både kvinner og menn.

Det vil si at både kvinner og menn får 5,8 prosent høyere lønn i forhold til den lønn de allerede har, ved å investere i ett år med utdanning. Denne delen av analysen sier ikke noe om det faktiske lønnsnivået for kvinner og menn i forhold til lengden på utdanning. Tabellen viser at kvinner fortsatt har lavere lønn enn menn på alle utdanningsnivå.

Analysen viser at det var langt sterkere lønnsvekst i privat enn i offentlig sektor i perioden, men at lønnsnivået var lavere i privat sektor. Grunnen til lavere lønnsnivå i privat sektor er at det er relativt flere med lavere utdanning i privat enn i offentlig sektor. Gitt utdanning, er lønnsnivået i hver utdanningsgruppe klart høyere i privat enn i offentlig sektor.

Denne analysen viser også et uforklart lønns-gap mellom kvinner og menn, og lønns-gapet er her noe høyere enn funn i andre analyser (Longva og Strøm 1996, s 52-53). Samlet viser analysen at lønn varierer med kjønn av flere grunner. For det første er kjønn med direkte som en forklaringsvariabel, det vil si at kjønn alene påvirker lønn. For det andre påvirker kjønn i samspill med andre variable som utdanning og yrke. Når lønn måles for et utvalg som har like lang utdanning og like yrker, det vil si at en ser bort fra at kvinner og menn har ulik utdanningslengde og fordeler seg ulikt på yrker, så gjenstår det fortsatt en forskjell i lønn mellom kvinner og menn. Etter å ha kontrollert for en rekke variabler hadde menn i 1980 en lønn som var 15,1 prosent høyere enn kvinners lønn, og 16,6 prosent høyere i 1990. Konklusjonen er at samtidig som virkningene av noen variable som utdanning er blitt mer like mellom kvinner og menn i perioden, er lønnsforskjellen som skyldes kjønn svakt større i 1990 enn i 1980.

3.2.3 Diskrimineringsformer i privat sektor

Petersen m.fl. har foretatt en analyse av individuelle lønnsdata for å belyse ulike former for lønnsdiskriminering. Analysen ser på betydningen av hvor kvinner og menn befinner seg i arbeidslivet. Det vil si hvilken betydning stillingsplassering, type virksomhet eller bransje har for lønnsforskjellene. Undersøkelsen gir med andre ord ingen analyse av betydningen av personlige ressurser, som utdanning og ansiennitet (Petersen m.fl. 1994).

Analysen er basert på ca 440 000 arbeidstakere fordelt på de viktigste sektorene i privat sektor, i 1990. Resultatene viser at på samme bedrift tjener kvinner i gjennomsnitt 10 til 30 prosent mindre enn menn. Generelt er det menns lønn som varierer og skaper endringer i lønnsforskjellen mellom kvinner og menn. Kvinner har et langt jevnere lønnsnivå i alle sektorene, og kvinners lønn er stort sett den samme uavhengig av lønns-gapet for virksomheten. Analysen bekrefter et velkjent fenomen om at jo høyere lønnsnivå i en virksomhet, jo større er lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Lønns-gapet og lønns-spredningen er minst i varehandel, bank og forsikring, og størst blant industrifunksjonærene.

Det viktigste funnet i denne analysen er at de relativt store lønnsforskjellene i gjennomsnittstall blir betydelig redusert når lønn sammenlignes for kvinner og menn som arbeider i samme bedrift og samme stilling. Arbeidsplassene var svært kjønnsdelte, og det viste seg at fordeling på stillinger i en virksomhet, har stor betydning for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Når kvinner og menn har samme stilling på samme arbeidsplass, ble den gjennomsnittlige lønnsforskjellen redusert fra ca 20 -30 prosent til ca 2 – 6 prosent. Det er stillingssegregeringen som virkelig betyr noe for lønnsforskjellene og menn er oftere i bedre betalte stillinger enn kvinner. Analysen viser med andre ord at den faktoren som forklarer størstedelen av lønns-gapet er kvinners og menns ulike plasseringer i stillingsgrupper. Hvordan kvinner og menn plasseres i ulike stillinger og hvordan stillingene verdsettes har stor betydning for lønns-gapet og er et forhold som det må tas hensyn til ved valg av virkemidler og tiltak.

Den resterende lønnsforskjellen på 2-6 prosent som ikke kan forklares med stillingsplassering, viser at selv om kvinner og menn arbeider i samme stilling i samme virksomhet, så har kvinner i gjennomsnitt lavere lønn enn menn. Dette lønns-gapet kan være utslag av direkte diskriminering. Det vil si at kvinner og menn lønnes forskjellig også når de utfører likt arbeid i samme virksomhet.

Størrelsen på lønns-gapet mellom kvinner og menn i samme stilling varierer mellom bransjene. På stillingsvirksomhetsnivå er lønns-gapet minst i varehandelen med drøye 2 prosent, mens det er størst blant ansatte i forretningsmessig tjenesteyt-

ing. I forretningsmessig tjenesteyting reduseres lønnsgapet fra ca 30 prosent til ca 6 prosent ved kontroll av virksomhet og stilling. Standardavviket er også størst i disse gruppene. Det betyr at det er store variasjoner bak gjennomsnittsforskjellene. Lønnsgapet i den enkelte bedrift kan være langt høyere enn hva gjennomsnittet viser.

Tabell 3.8: Kvinners lønn i forhold til menns. For hver lønnstakergruppe: totalt, etter bransje og stilling-bedrift.

	Gjennomsnitt	Standardavvik
Arbeidere i NHO-bedrifter		
Arbeidere i alt	88,5	
Bransje	92,2	5,9
Stilling-bedrift	97	10,8
Funksjonærer i NHO-bedrifter		
Funksjonærer i alt	73,2	
Bransje	73,5	6,2
Stilling-bedrift	93,9	11,3
Ansatte i varehandel		
Ansatte i alt	73,3	
Bransje	79,1	6,4
Stilling-bedrift	97,7	17,8
Ansatte i forretningsmessig tjenesteyting		
Ansatte i alt	69,3	
Bransje	72	6,6
Stilling-bedrift	94	15,9
Ansatte i bankvirksomhet		
Ansatte i alt	75,2	
Bransje	78,5	5,5
Stilling-bedrift	97,4	8,1
Ansatte i forsikringsvirksomhet		
Ansatte i alt	68,4	
Bransje	69,1	1,4
Stilling-bedrift	97,3	9,7

Kilde: Petersen m.fl. 1994

Segregering på virksomhet og bransje betyr mindre for lønnsgapet. Lønnsforskjellene skyldes i en viss grad at kvinner og menn er fordelt på høytlønns eller lavlønnsbransjer, men det er fordeling på stilling som betyr mest.

Analysen viser også at det er større lønnsforskjeller i virksomheter som er mannsdominerte enn i kvinnedominerte virksomheter. Det vil si at det er langt større avstand mellom høyeste og laveste årslønn i en arbeidsplass dominert av menn. Kvinnedominerte arbeidsplasser har en langt jevnere lønnsfordeling. Jo større lønnsfordeling det er i en virksomhet jo større er lønnsgapet mellom kvinner og menn.

Kvinnedominerte virksomheter er gjennomgående mindre hierarkisk oppbygget og har en flatere organisasjonsstruktur enn virksomheter dominert av menn. Noe som har sammenheng med at det er forholdsvis flere ledere i en mannsdominert virksomhet enn i en kvinnedominert. I de kvinnedominerte virksomhetene er det også kvinnelige ledere og andelen kvinnelige ledere er større enn i mannsdominerte virksomheter.

Forskerne har også sett på hvilken betydning lønssystemer har for lønnsgapet mellom kvinner og menn. Den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn er større i virksomheter med personlige lønnsavtaler enn i virksomheter uten slike avtaler. Men til tross for stort lønnsgap viste det seg at både kvinner og menn tjener på å ha personlig lønnsavtale. Det vil si at kvinner som har personlig lønnsavtale tjener mer enn kvinner som ikke har personlig lønnsavtale (Petersen m.fl 1995).

3.2.4 Lønnsforskjeller i staten

I en analyse av lønnsforskjeller i staten analyserer Erling Barth og Hang Yin lønnsutviklingen for statsansatte i perioden 1987-1994. De slår fast at staten er den sektoren i norsk økonomi som har laveste lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Gjennomsnittlig timelønn for fulltidsansatte kvinner er ca 12 prosent lavere enn gjennomsnittet for menn i 1994. Dette lave gapet skyldes i stor grad at kvinner og menn er relativt like når det gjelder kvalifikasjoner og at det er små lønnsforskjeller mellom de ulike etater og virksomheter (Barth og Yin, 1996).

Når det ble kontrollert for kvalifikasjoner som utdanningslengde, yrkeserfaring og ansiennitet samt deltid og etat, ble lønnsforskjellen mellom kvinner og menn i timelønn redusert til ca 8 prosent. Etter sammenligning av kvinner og menn i samme stilling i samme virksomhet var lønnsforskjellen i gjennomsnitt under 1 prosent.

Analysen av lønnsforskjeller i staten viser med andre ord samme tendens som analyser i privat sektor. Størstedelen av lønnsgapet mellom kvinner og menn med samme utdanningslengde og yrkeserfaring er ikke resultat av direkte lønnsdiskriminering, det vil si ulik lønn i samme stilling og samme virksomhet. Lønnsgapet er et resultat av at kvinner med samme kvalifikasjoner har dårligere betalte stillinger. Dette kan igjen skyldes både forskjeller i stillingsnivå for kvinner og menn og dels forskjellig lønnsstruktur mellom kvinne- og mannsdominerte yrker. Men kvinnefratrekket er betydelig større i privat sektor (2-6) prosent enn i staten.

Analysen viser at lønnsgapet mellom kvinner og menn er redusert fra 17 prosent i 1987 til 12 prosent i 1994. Dette reflekterer delvis at kvinners kvalifikasjoner har økt, kvinners kvalifikasjoner ligner mer på menns kvalifikasjoner. Men tilnærmingen skyldes også at kvinnefratrekket, det vil si lønnsforskjellen mellom kvinner og menn med like lang utdanning, yrkeserfaring og ansiennitet, er blitt mindre. Innen samme virksomhet er kvinnefratrekket redusert fra nær 10 prosent til omlag 8 prosent.

Undersøkelsen av lønnsforskjeller i staten hadde som utgangspunkt å sammenligne lønnsstrukturen i staten før og etter innføringen av det nye lønssystemet i 1991. Det nye systemet ga større lokal handlefrihet og desentralisering av lønnsforhandlingene. Det viser seg at så langt har ikke det nye systemet ført til større lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. I gjennomsnitt er lønnsforskjellen i samme stillingskategori og virksomhet redusert fra 1,1 prosent til 0,9 prosent fra 1987 til 1994. Barth og Yin konkluderer med at det er ingen grunn til å hevde at kvinner har kommet relativt dårligere ut enn menn så langt, snarere tvert i mot. Samlet sett går utviklingen i retning av en mer sammenpresset lønnsstruktur for alle statsansatte. Avkastningen av utdanning er lavere i staten enn i privat sektor. Avkast-

ningen av utdanning gikk mest ned i perioden 1987-90, og etter innføringen av det nye lønssystemet har avkastningen holdt seg rimelig stabil på et lavt nivå.

– lønnsforskjeller i departementene

Det er en generell tendens til at lønnsgapet mellom kvinner og menn øker med alder og ansiennitet. En analyse av lønnsgapet i departementene tallfester dette fenomenet og tabellen viser at lønnsforskjellen øker betydelig med både alder og ansiennitet. Når unge kvinner og menn med samme utdanning begynner i departementene, får menn en begynnerlønn som «bare» er 3,1 prosent høyere enn kvinners begynnerlønn. Samtidig viser tabellen at for aldersgruppen 50 år er mannstillegget 17,4 prosent (Barth og Yin 1994).

Tabell 3.9: Lønnsforskjellen mellom kvinner og menn med samme kvalifikasjoner etter alders- og ansiennitetsgrupper i departementene. 1990

Alder	20-29	30-39	40-49	50
	3,1	8,0	12,8	17,4
Ansiennitet	0-10	10-20	20-30	30
	5,8	9,4	13,7	17,2

Kilde: Barth og Yin, 1994.

Det er nærliggende å anta at den økende lønnsforskjellen skyldes ulik opprykksprofil mellom kjønnene. En annen hypotese var at lønnsforskjellen kunne være forårsaket av kohorteffekter, dvs at det er større lønnsforskjeller mellom kvinner og menn blant eldre ansatte enn blant yngre ansatte. Analyser av data fra 1983-1990 viste at lønnsforskjellene i all hovedsak oppstår ved nyansettelser, øker svakt de 5-6 første årene for så å avta. Etter 20 år i departementene var lønnsforskjellen mellom kvinner og menn som begynte samtidig, mindre enn ved ansettelsen.

Det viser seg at menns forholdsvis bedre lønnsutvikling, ikke skyldes at kvinner og menn har forskjellig antall opprykk i karrieren. Faktisk har kvinner noen fler opprykk til høyere stillinger enn menn. Forskjellen ligger i at menn rykker opp i bedre betalte stillinger langt tidligere i karrieren. Selv om kvinnene tar igjen mennene i antall opprykk, ser disse ut til å komme for sent til å jevne ut hele lønnsforskjellen.

3.2.5 Lønnsforskjeller i kommunal sektor

Kommunenes Sentralforbund har utarbeidet en rapport som belyser lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og lønnsforhold knyttet til utdanning i kommunesektoren. Rapporten omfatter årene 1986 og 1994, og er basert på data fra Personaladministrativt Informasjonssystem. Arbeidstakere i Oslo kommune og undervisningsspersonell lønnet etter Statens tariffavtaler er ikke med i PAI-registeret (Kommunenes Sentralforbund, 1994).

I kommunesektoren har andelen kvinner økt i de fleste stillinger, og økingen er mest markant i de mannsdominerte stillingsgruppene. Kvinneandelen har sunket i de lavest lønte kvinnedominerte stillingene. Andelen kvinner i lederstillinger har også økt betydelig, fra 4 prosent i 1984 til 17 prosent i 1994. Men det er fortsatt store

forskjeller i kvinners og menns plassering i stillingshierarkiet, hvor f.eks. kvinner utgjør hele 94 prosent av assistentstillingene.

Gjennomsnittlig regulativlønn for kvinner i prosent av tilsvarende lønn for menn blant kommunalt ansatte, har økt fra 84 prosent i 1986 til 88 prosent i 1994. I analysen er det kontrollert for faktorene stillingskode, utdanningskode, aldersgruppe og ansiennitetsgruppe for å se hvilken betydning slike faktorer har for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

Rapporten fra Kommunenes Sentralforbund definerer en kvinnedominert stillingskode som de stillingskoder hvor minst 75 prosent av årsverkene er utført av kvinner, og tilsvarende definisjon for mannsdominerte stillingskoder.

– lønnsforskjeller innen samme stillingskode

Ser en på lønnsnivå for kvinner og menn som er tilsatt i samme stillingskode, så har de tilnærmet lik lønn i alle stillingskodene. Ved kontroll for stillingskode reduseres det gjennomsnittlige lønnsgapet mellom kvinner og menn til omlag 2 prosent i 1994.

– alder og ansiennitet

Når det kontrolleres for alder og ansiennitet, viser det seg at disse faktorene har liten eller ingen betydning for lønnsgapet. Lønnsforskjellene kan derfor ikke forklares med at mannlige arbeidstakere er eldre eller har lengre ansiennitet. Det er sannsynlig at alders- og ansiennitetsfordelingen for kvinner og menn i kommunesektoren er omtrent like.

Tabell 3.10: Gjennomsnittlig månedsførtjeneste for kvinner i prosent av tilsvarende lønn for menn. Kommunesektoren, 1994.

brutto	Kvinnens relative lønn			
	kontrollert for stilling	kontrollert for utdanning	kontrollert for ansiennitet	kontrollert for alder
87	97	90	87	88

Kilde: Kommunenes Sentralforbund, 1994.

– utdanningstype og lønnsforskjeller

Rapporten undersøker også betydningen av utdanning. Det er undersøkt i hvilken grad kvinner og menn med samme utdanningskode er plassert i ulike stillingskoder og hvordan dette eventuelt forklarer lønnsforskjeller. Analysen viser at kvinner har lavere lønn enn menn også når de har samme type utdanning. Det er særlig innen utdanningsgrupper med embetseksamen at lønnsgapet er størst. Kvinner med høy utdanning har gjennomgående over 10 prosent lavere lønn enn menn med samme utdanning. For utdanningsgrupper på høgskolenivå er lønnsgapet mellom kvinner og menn med samme type utdanning mindre.

– kvinne- og mannsdominerte stillingskoder

Det viser at plassering i ulike stillinger er hovedforklaringen på de gjennomsnittlige lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i kommunesektoren. Menn er gjen-

nomgående tilsatt i stillinger med høyere lønn enn kvinner. Også for kvinner og menn med samme utdanning er det stilling som forklarer det meste av lønns-gapet.

Eksempelvis har kvinnelige sivilingeniører en lønn som utgjør på 83 prosent av lønn for mannlige sivilingeniører. Når det kontrolleres for stillingskode blir forskjellen redusert betydelig og kvinners lønn i prosent av lønn for menn stiger til 93 prosent. Det samme gjelder for arbeidstakere med grunnkurs i handel og kontor. Der utgjør kvinners lønn i gjennomsnitt 86 prosent av menns lønn. Etter kontroll for stillingskode forsvinner hele lønnsforskjellen.

– utdanningslengde

En annen faktor som er belyst er utdanningens varighet. Analysen viser betydelig variasjon i lønnsnivå for ansatte med utdanning av samme lengde. Utdanningskoder på universitetsnivå, viser eksempelvis at regulativlønn for arbeidstakere med teologisk embetseksamen utgjør 84 prosent av regulativlønn for arbeidstakere med juridisk embetseksamen.

Også innen høgskoleutdanninger med 2-3 års varighet varierer regulativlønnen. Regulativlønn for førskolelærere og arbeidstakere med grunnutdanning i sykepleie utgjør 81 prosent av gjennomsnittlig regulativlønn for arbeidstakere med 2-3 års ingeniørutdanning.

Tabellen viser at det er sammenheng mellom kvinnedominans i en utdanning og lønnsnivået, men mønsteret ikke er entydig. Det er minst sammenheng mellom kvinneandel og lønnsnivå for grupper med embetseksamen. Teologi er en mannsdominert utdanning med lavt lønnsnivå. Nesten 80 prosent av alle teologene i kommunene er menn, samtidig som gruppen har laveste lønnsnivå av alle med embetseksamen. Blant utdanningsgruppene med embetseksamen har psykologer og odontologer lavt lønnsnivå og høyest kvinneandel. I den andre enden av skalaen finner vi sivilingeniørene med nest høyest lønn (etter legene) og færrest kvinner.

Sammenhengen er langt mer entydig for utdanninger på høgskolenivå. Der synker lønnsnivået jevnt med stigende kvinneandel. Førskolelærer og sykepleiere er kvinnedominerte utdanninger med over 90 prosent kvinner blant de ansatte i kommunene. Typiske trekk ved disse gruppene er at de utgjør svært mange årsverk og at de har laveste lønnsnivå i gruppen. En annen gruppe er sosionomene med lavt lønnsnivå og over 70 prosent kvinner.

Tabell 3.11: Diverse utdanninger og relative lønnsforhold

	Antall årsverk	Andel kvinner	Relativ lønn	Kvinner relative lønn
Embetseksamen				
Psykolog	946	50	131	95
Odontolog	1112	41	131	95
Samfunnsvitenskap	187	32	136	88
Medisin	5264	27	176	86
Siviløkonom	466	27	133	88
Jus	349	23	146	88
Teolog	75	19	125	94
Sivilingeniør	1018	8	148	82
Høgskoleutdanning				

Tabell 3.11: Diverse utdanninger og relative lønnsforhold

	Antall årsverk	Andel kvinner	Relativ lønn	Kvinneres relative lønn
Førskolelærer	6427	96	99	96
Sykepleie	20065	93	109	97
Sosionom	2710	71	111	94
Distriktshøgskole	1138	42	113	91
BI	619	39	117	85
Naturforvaltning	47	38	115	103
Kommunalkandidat	533	31	130	88
Ingeniør	5190	8	120	87
Annet				
Hjelpepleier	23904	95	99	101
Kokk og stuert	931	53	94	96
Fagskole i landbruk	1640	17	95	95
Teknisk fagskole	1684	8	110	88

Note: Kvinneres relative lønn i prosent av menns lønn, er basert på månedsfortjeneste pr. månedsverk etter utdanningskode, i prosent av månedsfortjenesten pr. månedsverk for alle i KS-tariffområde.

Kilde: Kommunenes Sentralforbund, 1994

– oppsummering

Samlet viser denne undersøkelsen i kommunesektoren at det er variablene stilling og utdanningstype som har betydning for lønnsforskjellen mellom kvinner og menn. Stillingskode gir størst utslag, og det meste av lønnsgapet kan forklares med at menn i større utstrekning er tilsatt i stillingskoder med høyere lønnsnivå enn kvinner. Utdanningskode gir også en viss forklaring, men i mindre grad enn stillingskode.

3.3 LØNSSYSTEMER OG STILLINGSSTRUKTUR

Strukturelle forhold i arbeidslivet har også betydning for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Hvordan lønssystemer og stillingsstrukturer er bygd opp og fungerer i praksis, har betydning for lønn. Slike strukturelle forhold har størst betydning for forskjeller mellom ulike yrkesgrupper. Eksempelvis har det betydning for lønnsgapet mellom kvinner og menn at kvinnedominerte yrkesgrupper får mindre tillegg utover grunnlønn, har mindre lønsspenn og færre muligheter til avansement enn yrkesgrupper dominert av menn.

3.3.1 Tillegg fordelt på kjønn

Innen de fleste bransjer utbetales ulike former for tillegg utover grunnlønn eller regulativlønn. Hva det gis tillegg for, hvor mye og hvem som får tillegg varierer mellom næringer, bransjer, yrker, offentlig og privat sektor. Tilleggene kan gis som en kompensasjon for ekstra arbeidsbelastning, ubekvem arbeidstid, ubekvemme arbeidsforhold i form av smuss og støy eller risikofylt arbeid. I lønnsstatistikken er alle tillegg unntatt overtid, inkludert i beregnet årslønn.

Tall fra lønnsstatistikken viser at menn i langt større grad enn kvinner, får ulike tillegg utover grunnlønn. Lønnsforskjellen mellom kvinner og menn øker jo flere tillegg som regnes med i statistikken. Kvinners relative lønn er med andre ord avhengig av hvilket lønnsbegrep som brukes, og lønnsstatistikk over grunnlønn gir ikke et fullstendig bilde av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn (NOU 1994:14).

De absolutt største forskjellene finner en i staten, skoleverket, varehandelen og industrien. Her får menn utbetalt tre til fire ganger så mye som kvinner i form av tillegg, og den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn øker mest når tilleggene regnes med som del av lønnen.

Det kan skilles mellom fire typer tillegg: 1) faste tillegg, som fast overtidsgodtgjørelse, fast reise godtgjørelse, naturalytelser som fri bolig; 2) provisjon, gratiale, bonus ol; 3) diverse tillegg, variable tillegg, som vakttillegg, komitegodtgjørelse, skifttillegg, smusstillegg og 4) overtidsgodtgjørelse.

Den første typen er tillegg som er knyttet til stillingen, og utbetales som regel fast hver måned. De andre typene tillegg er variable godtgjørelser, som er avhengig av den enkeltes innsats i vid forstand. Overtidstillegg er kompensasjon for utvidet arbeidstid.

3.3.1.1 Overtidsarbeid og kjønn

Avvik fra normalarbeidstid er fortsatt preget av at kvinner arbeider deltid og menn arbeider mertid. Merarbeid omfatter alle former for arbeid som kommer i tillegg til ordinær arbeidstid. Formelt er det restriksjoner på betalt overtid i arbeidslivet og muligheter til overtid blir ofte sett på som et gode og en mulighet til å øke inntekten.

Menn arbeider mer overtid enn kvinner, og får følgelig mer utbetalt i overtidstillegg. Menns overtid- og ekstraarbeid økte i 80-åra. Andelen sysselsatte menn med en ukentlig arbeidstid på 45 timer eller mer steg fra 24 til 32 prosent i tiden 1980 til 1987 (Tidsnyttingsundersøkelsen). Denne utviklingen har nå snudd, og etter 1991 har utviklingen mot mer ekstrajobbing og lengre arbeidstid stoppet opp, og blant fedre var det færre som hadde lange arbeidsuker i 1995 enn i 1991 (Kitterød og Roalsø, 1996).

Samtidig har det vært en forskyvning mot mer heltidsarbeid blant mødre på første halvdel av 1990-tallet. Det har derfor vært utvikling mot større likhet i menns og kvinners arbeidstid, selv om forskjellen fortsatt er betydelig. Blant alle menn i 1995 er det 33 prosent som har lang arbeidstid, dvs 45 timer eller mer pr uke, og tilsvarende 7 prosent blant kvinnene.

I staten utgjør overtid i utførte timer omlag 2,4 prosent av utførte årsverk. For kvinner utgjør overtidsbruken omlag 1,4 prosent av årsverkene, mens det for menn tilsvarende utgjør 3,1 prosent. Det er sett nærmere på om det er spesielle etater og stillinger som har høyt overtidsvolum. Det var særlig de store trafikketatene og forsvarret som hadde mye overtid i 1993 og 1994. De 10 stillingene som har mest overtid var generelle og spredt over store deler av staten. Stillingene er i hovedsak mannsdominerte, og det er stillinger med krav om høyere utdanning (Administrasjonsdepartementet, 1995).

3.3.1.2 Faste og variable tillegg

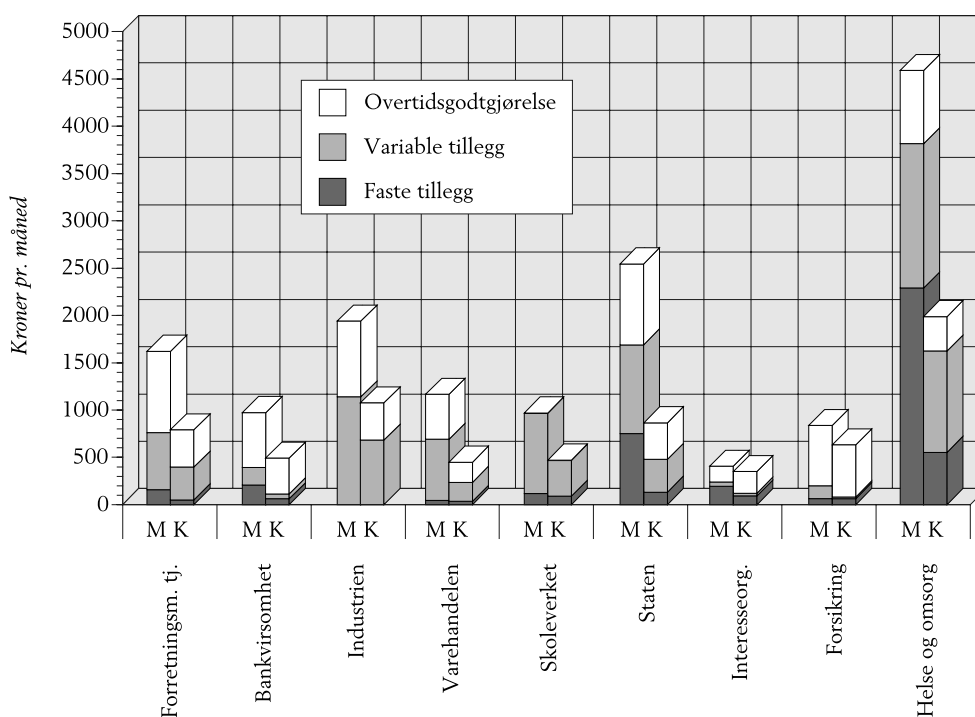
Samlet oversikt over utbetaling av tillegg fordelt på kvinner og menn, viser at det er større forskjell mellom kvinner og menn når det gjelder utbetaling av faste tillegg, enn for overtidsbetaling. Blant statsansatte fikk menn i 1995 i gjennomsnitt utbetalt 752 kroner i faste tillegg pr. måned, samtidig som kvinner fikk utbetalt 133 kroner.

I helsesektoren utgjorde faste tillegg utbetalt til kvinner 24 prosent av det menn fikk i faste tillegg. Tilsvarende utgjorde variable tillegg til kvinner 70 prosent av tilsvarende utbetalinger til menn (Lønnsstatistikk, Statistisk sentralbyrå).

Forekomst og omfang av tillegg varierer mye mellom etater og stillingsrudder i staten. Tradisjonelt utgjør tilleggene en stor prosentvis andel av brutto månedslønn for bl.a. militære stillinger i forsvaret, en del stillinger i de store samferdselsetatene og politi- og lensmannsetaten.

Skoleverket har et annet arbeidssystem, noe som innebærer at overtid nesten ikke eksisterer i den forstand vi kjenner den i staten forøvrig. Det er likevel verdt å merke seg kjønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Kvinnene har tillegg som utgjør 2,5 prosent av månedslønn, mens tilsvarende for menn er 4,9 prosent. Noe av forklaringen ligger i at det er flest kvinner i småskolen der det er minst tillegg.

I privat sektor er det stor utbredelse av bonus-, resultat og prestasjonslønssystemer. Resultatlønn er knyttet til målbare resultater for virksomheten, en avdeling eller gruppe arbeidtakere. Utbetalinger av bonusordninger skjer ofte på bakgrunn av antall arbeidete timer i perioden. Fravørsårsaker blir behandlet ulikt, og fravær for omsorg som i hovedsak berører kvinner, kan derfor bli bonusnedsettende. I tillegg viser det seg at bonuslønn er spesielt knyttet til industrien hvor menn dominerer, og at kvinner generelt får liten tilgang på denne type lønn. Dette kan forklare noe av forskjellen mellom utbetaling av variable tillegg til kvinner og menn i industrien.



Figur 3.7 Tillegg for kvinner og menn i ulike bransjer
Faste og variable tillegg, overtidsgodtgjørelse, 1995

Kilde: Lønnsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

3.3.1.3 Tillegg og tradisjoner

Nærmere undersøkelser tyder på at utbetaling av tillegg i dag er et speilbilde av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Kvinners ulemper i tilknytting til arbeidet verdsettes lavere enn menns ulemper, og mønsteret er i stor grad historisk bestemt. Smusstillegg har tradisjonelt vært et lønnstillegg som mannlige industriarbeidere har fått, som kompensasjon for arbeid som har vært ekstra skittent eller ubehagelig. Kvinners ulemper i f.eks. omsorgs- eller renholdsarbeid får i liten grad tilsvarende kompensasjon. Som eksempler kan nevnes at vaktmestre som vasker selve svømmebassenget får smusstillegg, mens de kvinnelige rengjøringsarbeiderne som vasker resten av lokalet inkludert dusjene, ikke får smusstillegg. På medisinske institusjoner får mannlige renholdsarbeidere smusstillegg for å bære bort avfall og medisinsk engangsutstyr. Pleierne som i stor grad er kvinner, er i direkte kontakt med smusset og pakker avfallet, får ikke kompensasjon for dette (Isaksen, 1992).

Regulering av arbeidstid, er også en form for kompensasjon for ubekvemt arbeid. Arbeidsmiljøloven regulerer arbeidstiden slik at arbeidstakere som arbeider på forskjellige tider av døgnet har 2 til 4 timer kortere arbeidstid enn dagarbeidere, avhengig av om arbeidet er definert som helkontinuerlig skiftarbeid eller som turnusarbeid. I helsesektoren har arbeidstakere som går tredelt turnus 1,9 timer lengre arbeidsuke enn arbeidstakere med helkontinuerlig skiftarbeid i industrien. Dette tilsvarer vel 2 uker lengre arbeidstid i året. I forbindelse med siste revisjon av arbeidsmiljøloven erkjente Arbeidsmiljølovutvalget at helsebelastningene ved turnusarbeid er like store som ved skiftarbeid, og det er vanskelig å se at skillet mellom turnusarbeid og skiftarbeid har grunnlag i faktiske arbeidsmiljøbelastninger. Dette er en ordning som særlig rammer kvinnedominerte yrkesgrupper i helsesektoren.

Industrien har lange tradisjoner for utbetaling av ulike former for tillegg. I en kartlegging av enkeltvirksomheter foretatt av Arbeidsforskningsinstituttet heter det at «I en del tilfeller kommer tradisjonsbaserte ulikheter tydeligst frem i tilleggene til ordinær lønn. For eksempel kan kvinner og menn være plasserte i samme trinn på regulativet, men mens mannen får maskintillegg for å ha lært seg å betjene nye maskiner ute, kan kvinner se langt etter tillegg for ferdigheter på maskiner i bruk inne.»

Det viste seg at menn fikk tillegg for få, større tunge løft, mens kvinnedominert arbeid ikke får tilsvarende for de mange mindre løft, selv om de til sammen løftet noenlunde likt i løpet av en arbeidsdag. Det var få virksomheter som mente at de hadde lik lønn for arbeid av lik verdi, og det ble begrunnet med historiske forhold og tekniske sider ved lønnssystemet (Sørensen, 1992).

3.3.1.4 Analyse av tillegg i offentlig sektor

Forskjellen i utbetaling av tillegg til kvinner og menn er størst i offentlig sektor. I 1995 fikk menn i staten i gjennomsnitt tre ganger så store utbetalinger i form av tillegg og betaling for arbeidet overtid, enn kvinner fikk. Overtidsbetaling reflekterer arbeidstid og ikke kjønn på en direkte måte.

Trine Monica Myrvold har foretatt en analyse av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i noen virksomheter i staten. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn varierer mellom etatene, og analysen viser at det har sammenheng med bruken og størrelsen på tilleggene utover regulativlønn. Jo større lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, jo større er også utbetalingene i form av tillegg (Myrvold, 1990).

Analysen inkluderer faste og variable tillegg samt overtid. Myrvold konkluderer med at selv når kvinner og menn har samme type stilling og har de samme formelle kvalifikasjoner, får menn høyere brutto månedslønn (regulativ lønn pluss

tillegg) enn kvinner. Dette skyldes i all hovedsak at kvinner får mindre tillegg og arbeider mindre overtid enn menn. Resultatet på dette punktet varierer imidlertid mellom etater.

Bruk av tillegg og overtid varierer mye mellom etatene. Analysene tyder på at i de etater hvor bruk av ulike former for tillegg og overtidsarbeid er betydelig, er også omfanget av utbetalinger utover regulativlønn høyere for menn enn for kvinner.

Selv når kvinner og menn har samme stilling og samme formelle kvalifikasjoner, får menn høyere brutto lønn. Det er liten forskjell i regulativlønnen, og en betydelig forklaring er at kvinner har lavere utbetalinger i form av tillegg og at de arbeider mindre overtid enn mennene. Undersøkelsen har ikke sett nærmere på om tillegg i større grad utbetales i stillinger dominert av menn enn stillinger som er dominert av kvinner.

Analysen omfattet flere statlige etater. Departementene, postkontorene og sykehussektoren er virksomheter hvor det benyttes tillegg i stort omfang, og hvor det var større forskjell på bruttolønn for kvinner og menn enn andre etater.

I departementene er forskjellen i utbetalinger til kvinner og menn størst for faste tillegg, hvor kvinner mottar under 40 prosent av menns utbetalinger. Det viste seg at kjønn er den eneste individuelle variabelen som gir utslag på utbetaling av faste og variable tillegg. Det betyr at når alt annet er likt så får menn i større grad enn kvinner tillegg utover regulativlønnen.

På postkontorene var det sammenheng mellom de stillingene som har høyest mannsandel og de som har flest tillegg. Analysen viste at kjønn ga et betydelig utslag på størrelsen av faste og variable tillegg, og på hvem som arbeidet overtid. For eksempel gis det tillegg for utbringelse av post, som utføres av menn, men ikke for sortering av post, som utføres av kvinner. Men også innen samme stilling er det forskjell på utbetaling av tillegg, når alle andre faktorer som alder, utdanning og ansiennitet er like. Ett forhold som forklarer dette er at blant sjåførene medfører store kjøretøyer og sertifikat klasse II tillegg, men ikke de mindre kjøretøyene som ofte blir kjørt av kvinner.

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i sykehussektoren skyldes hovedsaklig to faktorer. For det første hadde kvinnene lavere betalte stillinger enn menn med samme formelle kvalifikasjoner. For det andre hadde kvinnene mye lavere faste og variable tillegg. I tillegg kommer at menn arbeider mer overtid. Bruk av ulike former for tillegg er vanlig i sykehussektoren, og menn mottar her nesten tre ganger så mye som kvinner i variable tillegg og godtgjørelse for overtidsarbeid. Kvinner har mindre utbetalt i tillegg selv innenfor samme stillingskategori og når de har samme formelle kvalifikasjoner. I tillegg kommer at stillinger der menn dominerer har flest tillegg. Igjen er det bare kjønn som gir signifikant utslag, av de individuelle variablene.

Statens lønnskomite av 1988 (NOU 1990:32) sier om ulike ulempetillegg: *«Komiteen vil peke på at et utvidet syn på hva som berettiger til ulempetillegg vil i stor grad gi uttelling i kvinneyrker. I dag er f.eks. smusstillegg stort sett slik definert slik at de tilfaller mannsdominerte yrkesgrupper. Kvinneyrker bør få større uttelling enn tilfellet er i dag.»*

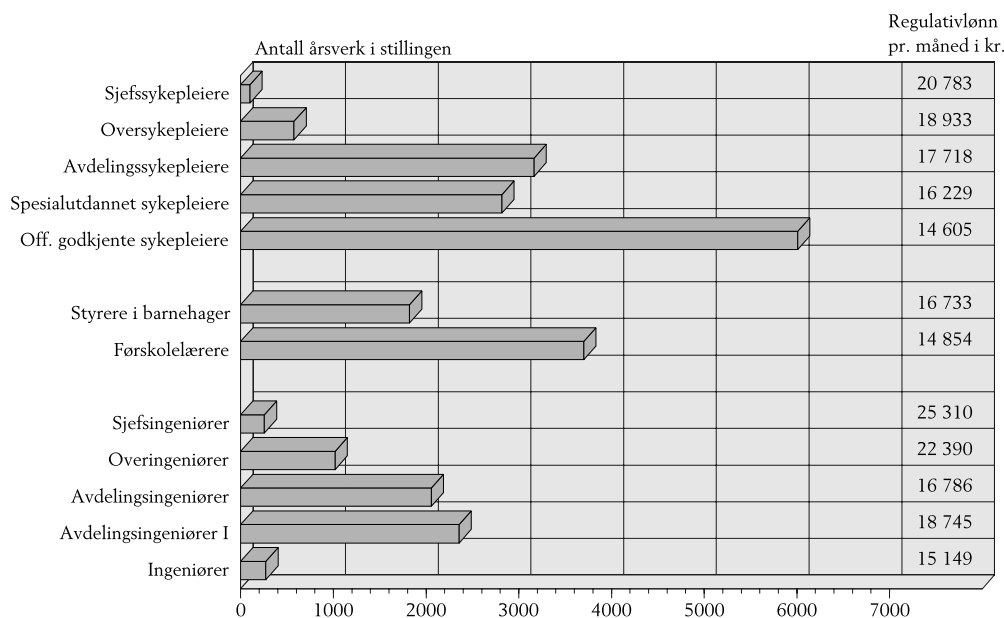
Samlet sett kan utbredelsen av tillegg utover grunnlønn og tarifflønn forklare en del av lønnsgapet mellom kvinner og menn, både i offentlig og privat sektor. Men det er vanskelig å finne noen rimelig eller rettferdig forklaring på hvorfor menns arbeid systematisk utløser større utbetalinger i form av tillegg enn kvinners arbeid gjør.

3.3.2 Stillingsstruktur i kvinne- og mannsdominerte yrker

Et annet dominerende trekk, som også har betydning for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, er ulikheter i stillingsstrukturen i kvinne- og mannsdominerte yrker. Forskjellene kommer frem både ved formelle karrieremuligheter, f.eks. lange lønnsstiger, og hvordan stillings- og opprykksmulighetene blir brukt i praksis.

Karrieremulighetene og lengden på lønnsstigen varierer mellom yrker. Lønns-spredning i et yrke er ofte en gjenspeiling av lengden på karrierestigen. Jo lengre stige, jo større spredning og høyere topplønn. Kvinnedominerte yrker er ofte preget av korte karrierestiger og liten lønns-spredning.

Fordeling av ansatte på ulike stillingsnivå innen forskjellige yrker i offentlig sektor, viser hvordan opprykksmulighetene fungerer i praksis. Figuren som viser fordeling på stillinger blant sykepleiere, ingeniører og førskolelærere er et eksempel. Den viser at blant ingeniørene er det svært få på laveste nivå i lønns- og stillingsstrukturen. I motsetning til sykepleierne og førskolelærerne, hvor de fleste befinner seg i stillinger på laveste nivå. Dette fenomenet forklarer mye av lønnsforskjellen mellom kvinner og menn og viser bl.a. at det er liten mening i å sammenligne de forskjellige lønnstrinnene i et yrke, som eks. begynnerlønn.



Figur 3.8 Lønn og fordeling på stillinger i noen yrker. 1994.

Kilde: Lønnsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

3.4 DET KJØNNSDELTE ARBEIDSMARKEDET

Analysene av lønns-gapet mellom kvinner og menn viser at forskjellene i stor grad følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Det er derfor av interesse å se nærmere på hvor kjønnsdelt arbeidsmarkedet er og hvilken betydning det har for lønn.

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet kjennetegnes ved at kvinner og menn utfører forskjellig arbeid, i hver sine bransjer eller hver sine yrker. Også når kvinner og menn arbeider i samme bedrift eller samme yrke, så utfører de ofte hver sine arbeidsoperasjoner eller arbeider i forskjellige avdelinger og stillinger. Svært

mange kvinner og menn arbeider derfor på arbeidsplasser hvor kollegene stort sett har samme kjønn som dem selv, og det er lite som tyder på at dette vil endre seg i nærmeste fremtid. Det viser seg at det er særlig kjønnssegregering på yrke- og stillingsnivå som har betydning for lønnsgapet.

Randi Kjeldstad har sett på utviklingen av kvinners og menns deltakelse i arbeidsmarkedet. Hun konkluderer med at kvinners rolle som yrkesaktiv og fullverdig deltaker på arbeidsmarkedet er befestet. Men utviklingen er mer sammensatt når det gjelder de tradisjonelle grensene mellom kvinnearbeid og mannsarbeid (Kjeldstad, 1992).

De næringsøkonomiske forholdene og etterspørselen etter arbeidskraft i 70-årene, ble bestemmende for den arbeidsdelingen vi har på arbeidsmarkedet i dag. Kvinner ble etterspurt arbeidskraft først og fremst som følge av utbyggingen av velferdsstaten. Det vokste frem et eget arbeidsmarked for kvinner, innen tjenesteyting. Veksten i kvinnenæringene er primært et resultat av at arbeid som kvinner tradisjonelt utførte ubetalt hjemme, ble omgjort til lønnsarbeid, særlig innen offentlig tjenesteyting.

Det mest overraskende er likevel at det har skjedd så små forandringer på det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Til tross for en viss oppmyking, arbeider majoriteten av både kvinner og menn på en arbeidsplass dominert av sitt eget kjønn. De fleste kvinner arbeider fortsatt med omsorg og pleie, mens menns største arbeidsområde er vareproduksjon og administrasjon. Samtidig som kvinner har mer variert utdanningsvalg, har menn et mer variert yrkesvalg.

Den politiske hovedstrategien som har vært å redusere og på sikt oppheve kjønnssegregeringen på arbeidsmarkedet, har vist seg som en møysommelig og ikke umulig prosess. Det er grunn til å spørre om fullstendig likedeling av alle arbeidsoppgaver er ønskelig eller bør være en forutsetning for økonomiske utjevning. Utviklingen på 1980 og 90-tallet har vist behovet for alternative strategier. En alternativ strategi er å oppvurdere kvinners arbeidsinnsats og utdanning, med særlig tanke på arbeidet som utføres i kvinnedominerte stillinger og yrkesgrupper. En slik strategi tar i større grad sikte på å heve lønnsnivået i typiske kvinneyrker enn å påvirke til utradisjonelle yrkesvalg.

3.4.1 Kvinners og menns valg av utdanning

I videregående utdanning er det betydelige forskjeller mellom jenter og gutter i valg av studieretning. Jenter har vært overrepresentert på studieretninger som gir studiekompetanse gjennom hele 80-tallet. I 1993 fullførte 26 prosent av de kvinnelige elevene allmennfaglig studieretning, mot 18 prosent av guttene. Tar en hensyn til at også handel- og kontorlag gir studiekompetanse, fullførte 53 prosent av jentene, mot 36 prosent av guttene en studieretning som ga generell studiekompetanse.

Guttene er i flertall innen fagopplæringen, hvor ni av ti elever som tas opp på håndverks- og industrifaglig studieretning er gutter (85,3 % i 1993). I 1993 fullførte 49 prosent av alle mannlige elever et håndverks- og industrifag i videregående opplæring.

Denne utviklingen har ført til at flere jenter enn gutter begynner på universiteter og høyskoler. I løpet av de siste tiårene har kvinners andel av studentmassen økt langt mer enn menns. Fra å være et lite mindretall innen høyere utdanning, har kvinnene vært i flertall blant studentene etter 1984. I 1993 var 56 prosent av de nye studentene kvinner, og andelen kvinner som fullfører universitetsutdanning på høyeste nivå steg til 51 prosent i 1993 (Utdanningstatistikk, Statistisk sentralbyrå).

Det er fortsatt betydelige forskjeller i valg av fagfelt, både i videregående opplæring og ved universitetene og høyskolene. Utdanningssystemet er sterkt

kjønnsdelt og det er ingen entydig tendens til at kjønnsforskjellene i valg av fagfelt er blitt mindre i løpet av 1980-årene. Samlet sett har kvinner i dag et mer variert utdanningsmønster enn menn.

I videregående opplæring er de kvinneledominerte fagfeltene husflids- og estetiske fag, sosial og helsefag og husholdningsfag. Guttene dominerer i håndverks- og industrifag og fiskeri og sjøfartsfag.

På universitets og høgskolenivå er det flest jenter innen fagene humaniora, estetikk, undervisning og helsevern og flest gutter i naturvitenskap og jordbruksfag. Nesten 70 prosent av mennene utdanner seg innen de to fagfeltene økonomi/ samfunnsfag og naturvitenskap, mens kvinnene fordeler seg jevnere på fem fagfelt. I 1993 utgjorde kvinner 80 prosent av studentene innen helsevern. Tilsvarende tall for videregående opplæring viser at nær alle som fullfører helsefag er jenter.

Selv om fagfeltene helsevesen og utdanning er kvinneledominert, så er det bare 16 prosent av alle kvinnelige studenter ved universiteter og høgskoler som velger helsefag. I 1993 var det like mange kvinner som studerte administrasjon, økonomi, samfunnsfag og jus som undervisning og helsevern til sammen.

Den mest markante forskjellen i kvinners og menns utdanningsvalg, ligger i at langt flere menn enn kvinner velger utdanning innen industri, naturvitenskap og teknikk. Her utgjør menn over 70 prosent av studentene og over 32 prosent av alle mannlige studenter valgte disse fagene.

Tabell 3.12: Fullført utdanning under lov om videregående opplæring. Andel kvinner og menn på fagfelt. 1992/93

fagfelt	kvinner	menn
allmenne fag	26	18
husflids- og estetiske fag	6	1
handels og kontorlag	27	18
håndverks- og industrifag	9	49
fiskeri og sjøfartsfag	0,2	4
landbruksfag og naturbruk	2	4
sosial og helsefag	23	1
husholdningsfag	6	3
idrettsfag	1	2
total	100	100

Kilde: Statistisk årbok 1995, Utdanningsstatistikk Videregående skoler, Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.13: Fullført utdanning under lov om videregående opplæring. Prosent kvinneandel innen ulike fagfelt. 1992/93

fagfelt	prosent kvinneandel
allmenne fag	57
husflids- og estetiske fag	83
handels og kontorlag	41
håndverks- og industrifag	15
fiskeri og sjøfartsfag	5
landbruksfag og naturbruk	36
sosial og helsefag	94
husholdningsfag	65
idrettsfag	38

Kilde: Statistisk årbok 1995, Utdanningsstatistikk Videregående skoler, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.14: Elever etter kjønn og fagfelt, høgskole og universitetsnivå. Andel kvinner og menn på fagfelt. 1. oktober 1993

fagfelt	menn	kvinner
humaniora og estetikk	10	16
undervisning	10	21
administrasjon, økonomi, samfunnsfag	36	34
industri, håndverk, naturvitenskap, teknikk	32	11
helsevern	5	16
jordbruk, skogbruk, fiske	2	1
annet	7	2
total	100	100

Kilde: Statistisk årbok 1995, Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.15: Elever etter kjønn og fagfelt, høyskole og universitetsnivå. Prosent kvinneandel innen ulike fagfelt. 1.oktober 1993

fagfelt	prosent kvinneandel
humaniora og estetikk	63
undervisning	71
administrasjon, økonomi, samfunnsfag	52
industri, håndverk, naturvitenskap, teknikk	28
helsevern	80
jordbruk, skogbruk, fiske	39

Kilde: Statistisk årbok 1995, Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Det har skjedd en viss oppmyking i valg av fag, og det er i kvinnes valg av fag det har vært størst endring. I de mannsdominerte studieretningene innen industri og teknikk på høyere nivå har kvinneandelen økt. Det samme gjelder høyere utdanning innen administrasjon, økonomi, samfunnsfag og jus, hvor det i dag er like mange kvinner som menn.

Økt utdanning blant kvinner har ført til økt utdanningsnivå i den kvinnelige arbeidsstyrken. Oversikt over andel menn og kvinner med ulik alder og utdanning i 1980 og 1993, viser at andelen kvinner med utdanning på universitets og høyskolenivå, har økt i alle aldersgrupper. Det har ikke vært tilsvarende økning for menn. Både i den kvinnelige og den mannlige arbeidsstyrken er det i dag ca 26 prosent som har utdanning på høyskole eller universitetsnivå.

Tabell 3.16: Personer i arbeidsstyrken etter utdanningsnivå. Andel med utdanning på høyskole og universitetsnivå i den kvinnelige og mannlige arbeidsstyrken. 1980 og 1993.

	1980	1993
menn	25,8	26
kvinner	13,8	26

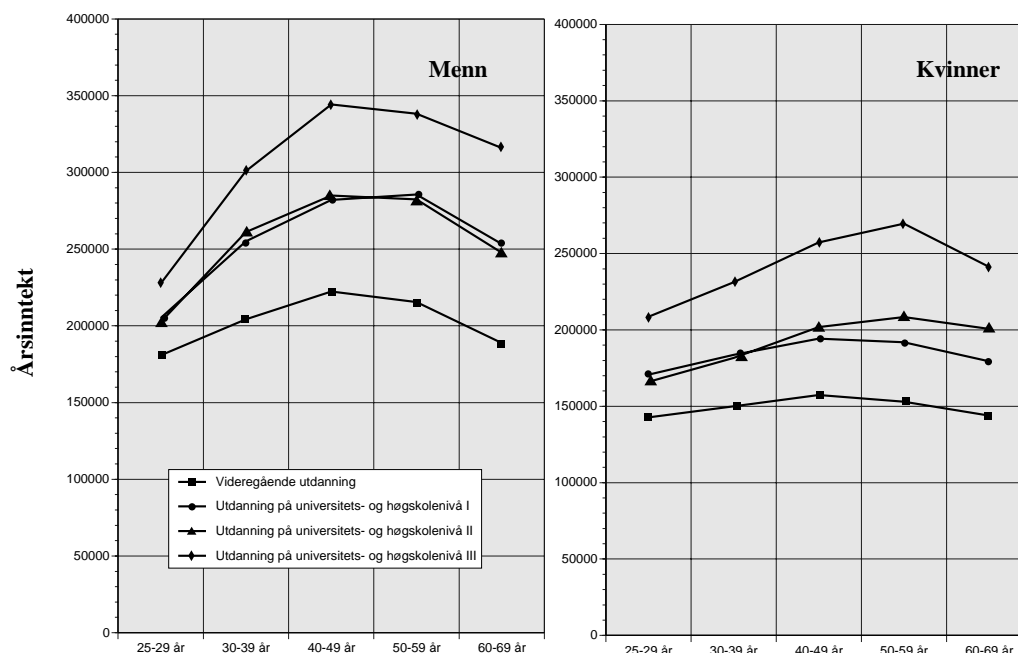
Kilde: Historisk statistikk, Arbeidsmarkedstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Levekårsundersøkelsen viser at den aldersgruppen som nå har høyeste utdanningsnivå, er kvinner i alderen 25 til 44 år. I denne gruppen er det 31 prosent som har utdanning på høyskole eller universitetsnivå. Blant menn var den største andelen med tilsvarende utdanning 29 prosent i aldersgruppen 25 til 44 år.

3.4.1.1 Kvinner får mindre avkastning av utdanning

Tall over inntekt og utdanningsnivå for kvinner og menn viser at kvinner får mindre avkastning av sin investering i utdanning enn menn gjør. Figuren viser at når heltidsansatte kvinner og menn har samme alder og like lang utdanning, så har menn høyere inntekt i gjennomsnitt. Høyere alder eller lengre yrkeserfaring blant menn gir derfor liten forklaring på hvorfor kvinner får mindre avkastning av sin universitetsutdanning. Ved inngangen til arbeidslivet tilsvarende aldersgruppen 25 – 29 år, er forskjellen liten. I aldersgruppen 30 – 39 år passerer menn med embetseksamen en

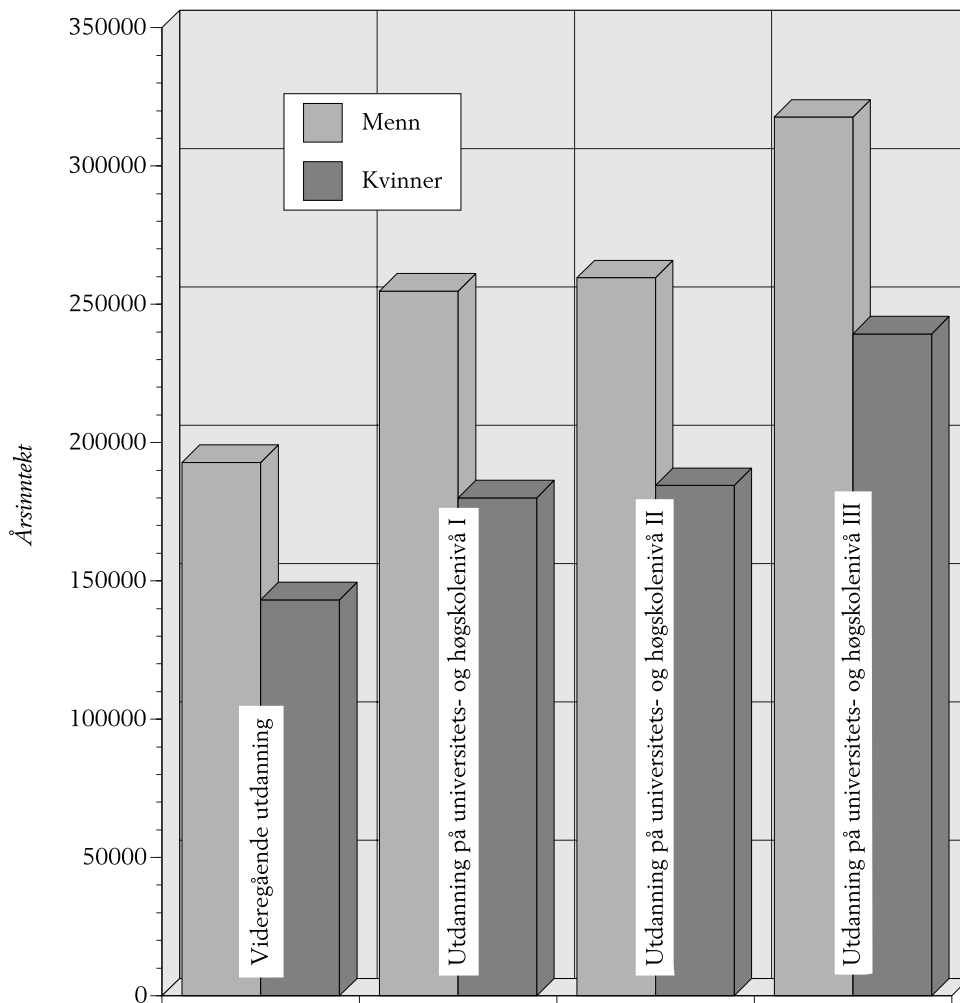
årsinntekt på 300 000, og inntekten har steget ytterligere for menn i alderen 40 – 49 år. Kvinner med embetseksamen har en langt slakere inntektsprofil, og når aldri over 300 000 i gjennomsnitt. Kvinner når sin inntektstopp senere enn menn, i aldersgruppen 50 – 59 år.



Figur 3.9 Inntektsprofiler etter alder for kvinner i ulike utdanningsgrupper. 1990 Fulltidsarbeidende kvinner og menn, 16-19 år.

Kilde: Folke og bolig tellingen 1990, Statistisk sentralbyrå

Gjennomsnittsinntekten for ulike utdanningsgrupper viser at i 1990 tjente kvinner mindre enn menn på alle utdanningsnivå. Menn med høgscole og universitetsutdanning på lavere nivå hadde høyere inntekt enn kvinner med embetseksamen. Menn med utdanning på 1-2 år høgscoleutdanning hadde en gjennomsnittlig inntekt på over 250 000, mens kvinner med embetseksamen på høyeste nivå lå under den samme grensen.



Figur 3.10 Gjennomsnittsinntekt for fulltids arbeidende menn og kvinner 16-69 år etter kjønn og utdanning. 1990

Kilde: Folke og bolig tellingen 1990, Statistisk sentralbyrå

Generelt har inntektsforskjellene mellom utdanningsgrupper blitt mindre i løpet av de siste 20 årene. Beregninger for aldersgruppen 40-49 år viser at denne utjevningen har vært størst for kvinner. Avkastningen av utdanning var i utgangspunktet lavere for kvinner enn for menn i 1970, og i perioden frem til 1990 gikk avkastningen av utdanning enda mer ned for kvinner enn for menn (NOU 1993:7).

Tabell 3.17: Total inntektsvariasjon på utdanningsgruppenivå, regnet i prosent av samlet inntektssum. Aldersgruppen 40 – 49 år.

	1970	1990
Menn	19,8	17,1
Kvinner	17,9	13,7

Kilde: NOU 1993: 7 Levekår i Norge, s 163.

Inntektsvariasjonen viser hvor stor forskjell det er i inntekt mellom ulike utdanningsgrupper. Spredningen er minst for kvinner i 1990, noe som er et tegn på at utdanning gir minst avkastning for denne gruppen. Det er like stor lønnsspredning blant ulike utdanningsgrupper for menn i 1990 som det var blant kvinner i 1970.

3.4.2 Kvinner og menn fordelt på næring

Det har ikke skjedd vesentlige endringer i den kjønnsdelte næringsstrukturen de siste 20 årene. De fleste kvinner og menn arbeider fortsatt i adskilte næringer.

Menn fordeler seg på flere næringer enn kvinner og det ser ut til at menn både kan og faktisk velger innen et større spekter av næringer enn kvinner. Tabellen viser at det er flere mannsdominerte enn kvinneedominerte næringer. Hvis en definerer kjønnsdominans ut fra hvilket kjønn som representerer mer enn 60 prosent av de sysselsatte innenfor en næring, er åtte av næringsgruppene i tabellen mannsdominert. Bare sosial omsorg, varehandel og hotell og restaurant er kvinneedominert. I 1993 sysselsatte disse næringene 3/4 av alle kvinner i arbeidslivet. Bank, forsikring og undervisning sysselsetter omtrent like mange kvinner som menn. I konkurranseutsatte næringer utgjør kvinnene ca 20 prosent av de ansatte.

Tabell 3.18: Sysselsatte etter kjønn og næring, årsgjennomsnitt Kvinneandel i utvalgte næringer, 1993

jordbruk, skogbruk og fiske	26
oljeutvinning og bergverksdrift	20
industri	26
kraft og vannforsyning	18
bygge og anleggsvirksomhet	8
varehandel (detaljhandel)	63
hotell og restaurant	67
transport og kommunikasjon	30
bank og finans	56
forsikring	53
forretningsmessig tjenesteyting	35
offentlig adm, forsvar, politi	37
renovasjon og rengjøring	47
undervisning,	58
sosial omsorg og velferdsarbeid	89
skjermede næringer, 1994	49
konkurransutsatte næringer, 1994	20

Kilde: Statistisk årbok, Arbeidsmarkedstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Kvinneres økte sysselsetting har i liten grad redusert kjønnsdelingen på arbeidsmarkedet. Den største økningen i antall sysselsatte har kommet i helsesektoren, hvor kvinner utgjør 89 prosent. Det er lite som tyder på at menn har beveget seg inn på kvinnedominerte deler av arbeidsmarkedet. Det eneste området er varehandel, hvor flere menn har ført til jevnere sysselsetting.

3.4.2.1 Bransje og lønn

Oversikt over lønn og kvinneandel innen en del bransjer i industrien, viser klare tendenser til at lønnsnivået er lavest der en finner størst andel kvinner, selv om en slik sammenheng ikke er entydig. De to industribransjene som sysselsetter flest kvinner er vaskerier og renserier med 68 prosent kvinner, og konfeksjonsfabrikker med 81 prosent kvinner. Disse to bransjene har også det laveste lønnsnivået som ligger ca 82 prosent av gjennomsnitts lønnsnivå i industrien. Tilsvarende preges de sterkt mannsdominerte bransjene av et langt høyere lønnsnivå, som i elektronisk industri og mekaniske verksteder, hvor kvinneandelen er 8 prosent (NOU 1996:4).

Grafisk industri som har det høyeste lønnsnivået, har også størst lønns-gap mellom kvinner og menn. I 1995 tjente kvinner i grafisk industri 87,5 prosent av en gjennomsnittslønn for menn i bransjen. Sjokolade og sukkervareindustrien har nokså lik andel kvinner og menn, og lønnsnivået ligger på gjennomsnittet i industrien.

Tabell 3.19: Gjennomsnittlig timefortjeneste for voksne kvinnelige arbeidere i prosent av tilsvarende timefortjeneste for menn i tidsrommet 1980-95.

Kvinneandel i prosent		Lønnsnivå		Bransje	1980	1985	1990	1995
1980	1994	1994						
16	17	99,84		Industrien i alt	84,0	86,4	89,7	90,5
28	30	92,55		Kjøttindustri	87,9	89,6	91,0	91,9
44	40	87,3		Fiskeindustri	93,7	91,7	96,1	93,1
61	52	99,76		Sjokolade, sukkerv.	91,1	92,5	95,2	96,2
29	29	96,43		Bakeri og konditori	80,7	83,6	83,7	90,2
68	60	86,71		Tekstil og bekledning	89,7	89,6	91,0	92,2
87	81	82,14		Konfeksjonsfabrikker	88,0	86,8	85,1	95,6
7	16	88,7		Treindustri	91,8	96,8	98,7	100,9
12	11	96,68		Treforedling, papir v.	89,0	92,4	93,0	92,2
17	22	126,65		Grafisk industri	82,3	82,0	85,9	87,5
21	21	95,06		Kjemisk industri i alt	88,3	91,6	92,4	92,9
4	8	107,7		Elektrokjemisk ind	94,6	98,3	97,3	99,0
8	8	99,4		Mekaniske verksteder	89,4	92,1	92,9	91,9
75	68	81,67		Vaskerier og renserier	89,3	92,1	94,6	96,7
4	6	90,06		Landtransport	90,4	91,6	93,4	94,7

Kvinneandel i prosent: antall arbeidstimer utført av kvinner som andel av det totale antall arbeidstimer.

Lønnsnivå: Gjennomsnittlig timefortjeneste for voksne arbeidere, eksklusive overtidstillegg og omregnet til 37,5 t/uke.

1995: Gjennomsnitt for 1-3. kvartal 1995.

Kilde: NOU 1996:4. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene.

3.4.3 Kvinner og menn fordelt på yrker

Det er fortsatt tradisjonelle forskjeller i yrkesvalg som kvinner og menn foretar. Selv om kvinner er blitt mer yrkesaktive og tar mer utdanning, så er det ikke blitt større likhet i valg av yrke. Den bransjevise kjønnsdelingen på arbeidsmarkedet forsterkes av kjønnsforskjeller i yrkestilhørighet.

Tabell 3.20: Yrkessegregering. Prosentvis fordeling av alle yrkesaktive, kvinner og menn

Yrke med	Totalt	Kvinner	Menn
90 – 100 % kvinner	16	34	2
60 – 90 % kvinner	25	41	11
40 – 60 % kvinner	7	9	7
10 – 40 % kvinner	29	14	40
0 - 10 % kvinner	23	2	40
	100	100	100

Kilde: Folke- og boligtellingsen 1990, Statistisk sentralbyrå.

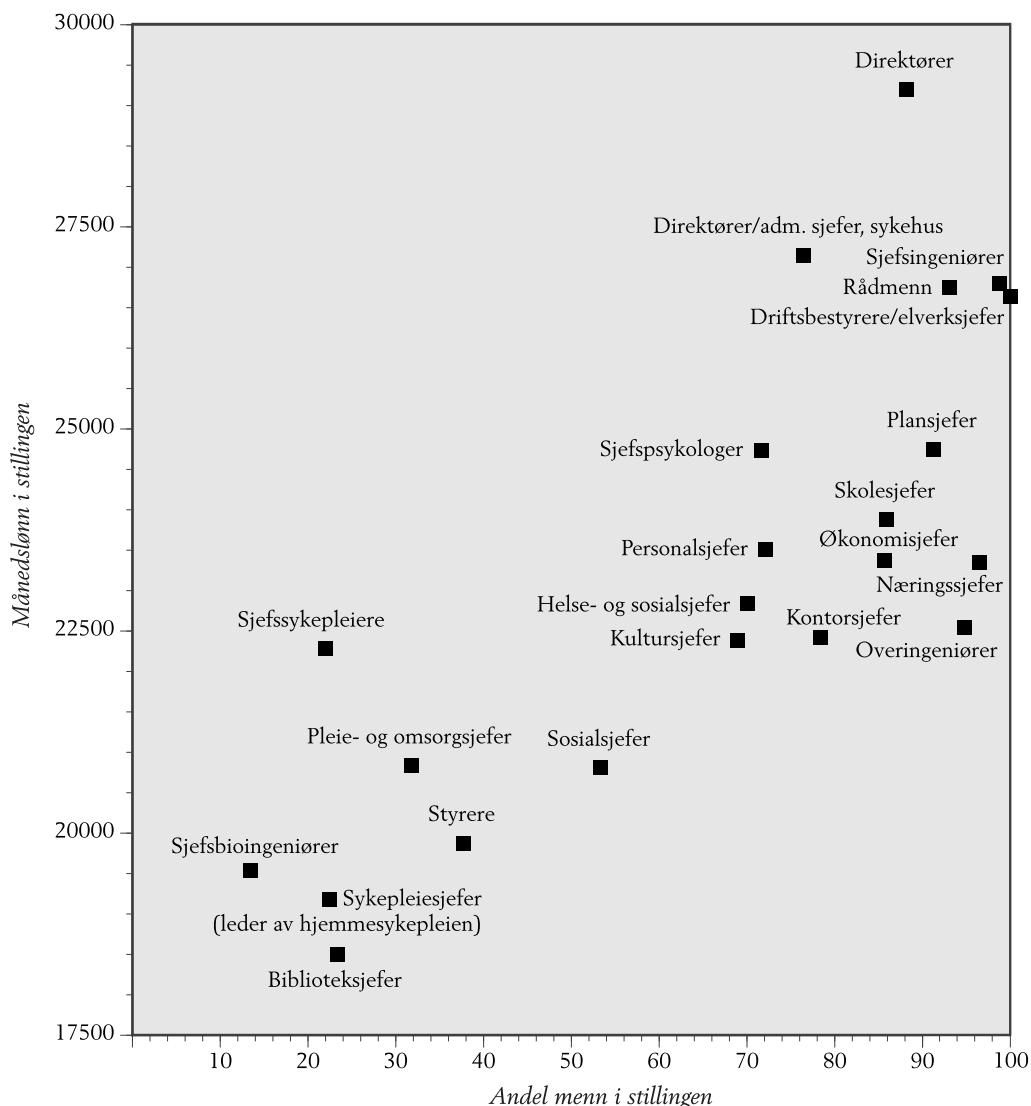
Bare 7 prosent av alle yrkesaktive arbeider i et yrke med omtrent like mange kvinner som menn. Det vil si yrker hvor det ikke er mer enn 60 prosent av det ene kjønn. Så mye som 40 prosent av alle yrkesaktive menn arbeider i et yrke med mindre enn 10 prosent kvinner. Tilsvarende arbeider 34 prosent av kvinnene i yrker med mindre enn 10 prosent menn.

Kvinnene utgjør flertallet i yrker som kontorfunksjonær, syke- og hjelpepleiere, lærere, barnehagepersonell og butikkekspeditører. Eksemplet på typiske mannsdominerte yrker er bygge- og anleggsarbeidere, ingeniører, sjåførere, gårdbrukere og bedriftsledere. Det er svak tendens til at menn i større grad går over til kvinnedominerte yrker enn omvendt, noe som tyder på at menns yrkesvalg utvides.

I offentlig sektor er hovedtrekket at kvinnene arbeider i kommunene og mennene i staten. De typiske kvinneyrkene innen pleie og omsorg er kommunenes ansvar, mens arbeid med administrasjon, ledelse og informasjon er mer utbredt i statlig sektor (Kjeldstad, 1992).

Kjønnssegregeringen på stilling og stilling-virksomhetsnivå er omfattende. En undersøkelse av privat sektor viser at i 1990 måtte mellom 64 og 85 prosent av kvinnene i arbeidslivet skifte stilling dersom det skulle bli en jevn fordeling av kvinner og menn på stillings-virksomhetsnivå. I en forbausende stor prosent av stillingene var det ansatt kun kvinner eller kun menn. I forsikring var det 46,6 prosent av stillingene som sysselsatte bare kvinner og 38,8 prosent som kun sysselsatte menn. Tilsvarende tall for banksektoren var 28,3 og 43,8 prosent (Petersen, 1994).

Oversikt over gjennomsnittlig lønnsnivå og kvinneandel i forskjellige administrative og tekniske lederstillinger i kommunal sektor viser både at arbeidsmarkedet er sterkt kjønnsdelt og en systematisk sammenheng mellom lønnsnivå og segregering, figur 3.11. Lederstillingene er plassert ut fra hvor stor kvinneandelen er i stillingen og gjennomsnittlig månedslønn for alle, både kvinner og menn. Med synkende kvinneandel stiger gjennomsnittlig månedslønn. Det vil si at jo flere kvinner i stillingen jo lavere gjennomsnittslønn for alle i stillingen. Kvinnedominerte stillinger som biblioteksjef, leder for hjemmesykepleien og styrer for aldershjem har alle et lavere lønnsnivå enn de mannsdominerte gruppene avdelingsingeniør og driftsingeniør. Det er et betydelig lønnsgap mellom de kvinne- og mannsdominerte lederstillingene, med sjefsbiingeniør og sjefingeniør som to ytterpunkter. Nesten 90 prosent av sjefsbiingeniørene er kvinner og nesten 100 prosent av sjefingeniørene er menn. Sjefingeniørene har en gjennomsnittsinntekt på kr 26 800 og sjefsbiingeniørene har gjennomsnittsinntekt på kr 19 500 pr. måned.



Figur 3.11 Lønn og andel kvinner i ledende stillinger. Kommunale og fylkeskommunale arbeidstakere. 1995

Kilde: Lønnsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

3.4.4 Vertikal segregering og kvinner i ledelse

Arbeidslivet er preget av en vertikal kjønnsfordeling som gir seg uttrykk ved at kvinner og menn arbeider på forskjellig nivå i virksomhetene. Menn dominerer i de høyere stillingsgruppene og kvinner som hovedregel i de lavere, og kvinner har relativt få lederstillinger. Denne lagdelingen forklarer også en del av lønnsforskjellene. En analyse av personlige ressurser viser at 5 prosent av lønnsgapet mellom kvinner og menn kan tilbakeføres til at menn i større grad har ledende stillinger (Barth 1992).

I 1993 hadde 29 prosent av alle sysselsatte menn ledende stilling mot bare 10 prosent av kvinnene. Men selv om det fortsatt er få kvinner i ledende stillinger, har andelen kvinnelige ledere økt de senere år, noe som må sees på bakgrunn av flere forhold. Fra 1981 til 1990 økte lederandelen blant kvinner fra 6 til 10 prosent, samtidig som lederandelen blant menn økte fra 25 til 29 prosent. Det vil si at lederan-

delen økte med fire prosentpoeng for både kvinner og menn (Arbeidskraftundersøkelsene). En del av økingen er direkte avspeiling av generell økt yrkesdeltakelse blant kvinner, og ikke at forholdsvis flere kvinner er blitt ledere. Det er i tillegg blitt flere ledere i yrkeslivet, som følge av strukturelle endringer og høyere utdanningsnivå (Kjeldstad og Lyngstad, 1992).

Statistikk fra kommunesektoren viser at selv om den kvinnelige arbeidskraften utgjør hele 85 prosent av de ansatte, så er det få kvinner i ledende stillinger. Kvinnedominansen gjenspeiles ikke i stillinger på høyere nivå. I 1992 hadde bare 3 prosent av alle kvinner i kommunal sektor ledende stilling, mot ca 25 prosent av alle mennene.

Tabell 3.21: Stillingsnivå i kommunal sektor etter kjønn, 1992. Prosent

	Menn	Kvinner
Ledere	25,4	3,1
Selvstendige	43,5	30,3
Underordnede	31,1	66,6

Stillingsnivåene er definert på samme måte som i PAI-statistikken. Eks. på ledere er kontorsjef, sjefsingeniør, psykolog, veterinær. Selvstendige stillinger er førstekonsulent, ledende helsesøster, styrer i barnehager, hjelpepleier. Underordnede er fullmektig, kontorassistent, portør, hjelpepleier.

Kilde: Hoel og Lauvås 1993.

I statlig sektor viser kvinneandelen blant ledere en markant økning. Oversikt over embetsutnevnelser i staten viser at kvinnene gradvis rykker inn i høyere stillinger. Nesten 40 prosent av byråsjefene er kvinner i 1995, og kvinneandelen blant departementsrådene har økt fra ingen i 1988 til nesten 30 prosent i 1995.

Tabell 3.22: Embetsutnevnelser i staten, fordelt på kjønn. Kvinneandel i embetsstillinger i departementene, 1986 – 1995

	1986	1988	1990	1992	1994	1995
Byråsjef	16,8	24,1	28,3	34,1	37,7	39,2
Underdirektør	14,5	22,4	24,7	28,3	34,6	35,6
Avdelingsdirektør	7,7	6,4	11,0	20,0	22,4	20,8
Ekspedisjonssjef	6,9	9,5	11,0	10,3	9,4	13,3
Departementsråd	0,0	0,0	10,0	11,1	23,5	26,7

Kilde: Administrasjonsdepartementet.

I privat sektor er det svært få kvinner i ledende stillinger og det er få tegn til endring. 7 promille av de 10 000 største bedriftene har kvinnelig toppleder og 3,2 prosent av alle NHO-bedrifter har kvinner i toppsjiktet.

Tabellen for kvinnelige kontorfunksjonærer i varehandelen, viser at andelen kvinner synker med stigende stillingsnivå. I perioden 1981 til 1992 har andelen kvinner i ledende stillinger økt fra 10 til 20 prosent. På laveste nivå er kvinneandelen stabil på nesten 90 prosent.

Tabell 3.23: Gjennomsnittlig månedslønn for kvinnelige kontorfunksjonærer i varehandelen i prosent av gjennomsnittlig månedslønn for mannlige kontorfunksjonærer. 1981 og 1993 (1992)

	Kvinnelønn		Andel kvinner	
	1981	1993	1981	1992
ledende stillinger	82,2	83,9	10,9	20
kvalifisert og selvstendig arbeid	86,6	85,8	35	51,4
kvalifisert arbeid	90	92,3	59,2	70,5
enkelt rutinearbeid	88,3		87,9	88,8

Kilde: Lønsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Tabellen viser også at den prosentvise gjennomsnittlige lønnsforskjellen øker med stigende stillingsnivå. Kvinner i ledende stillinger har 14,6 prosent lavere lønn enn tilsvarende for menn. For enkelt rutinearbeid er lønnsgapet lite og kvinner tjener under 5 prosent mindre enn sine mannlige kolleger.

3.5 OPPSUMMERING

Det er stor forskjell mellom kvinners og menns arbeidsinntekt, noe som i stor grad skyldes at kvinner ofte arbeider deltid. Dersom det kontrolleres for arbeidstid synker lønnsforskjellen mellom kvinner og menn til ca. 20 prosent. Det vil si at kvinners gjennomsnittslønn for et årsverk eller arbeidet time, ligger ca 20 prosent under tilsvarende lønn for menn. Lønn pr. tidsenhet er heller ikke noe mål for lønnsdiskriminering i arbeidslivet. For å få tallfestet omfanget av kjønnsbaserte lønnsforskjeller er det nødvendig med analyser hvor en tar hensyn til ulike faktorer som antas å påvirke lønn. Det kan være både individuelle ressurser og strukturelle forhold i arbeidslivet. Det er foretatt en rekke slike analyser hvor en søker å tallfeste omfanget av lønnsdiskriminering, både i Norge og internasjonalt.

Lønsstatistikken og analysene av lønnsgapet viser at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn preger alle deler av arbeidslivet. Analysene gir et svært sammensatt bilde, hvor en rekke årsaker og strukturer kan belyse og tildels forklare lønnsgapet. Personlige ressurser spiller inn, men det viser seg også at kvinner får lavere avkastning av sin utdanning enn hva menn gjør. Omfanget av den direkte, individuelle diskrimineringen ser ut til å være begrenset, men like fullt avdekkes et uforklarlig kjønnsbasert lønnsgap på 1-6 prosent.

Analysen av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som er brukt for å illustrere hvilke faktorer som kan forklare lønnsgapet, er forskjellige og resultatene kan ikke sammenlignes direkte. Diskrimineringen måles enten ved å se på lønnsforskjeller for kvinner og menn med de samme personlige ressursene, f.eks. utdanning, eller lønnsforskjeller når kvinner og menn utfører samme arbeid i en virksomhet. Bedriftsundersøkelsen analyserer gjennomsnittslønn for grupper med like personlige ressurser, mens analysen av privat sektor ser på lønn i ulike stillingsgrupper og bransjer, uten hensyn til personlige ressurser som utdanning mm. Analysene av lønnsgapet i staten og kommunesektoren tar hensyn til både personlige ressurser og plassering i stillingskategorier.

Hovedfunnene i analysene peker likevel i samme retning. Det gjennomsnittlige lønnsgapet for et årsverk mellom kvinner og menn er betydelig og ligger på over 20

prosent. Den uforklarte lønnsforskjellen, definert som direkte diskriminering, er vesentlig mindre og kan tallfestes til 1-6 prosent.

Undersøkelsene viser at den direkte diskrimineringen er større i privat sektor enn i staten, da det er mindre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i samme stilling i stat og kommune enn i privat sektor. Noe av denne forskjellen mellom offentlig og privat sektor kan forklares med at en stilling har et mer enhetlig innhold i offentlig sektor og særlig i staten, enn i privat sektor. Det er uforklarte lønnsforskjeller mellom kvinner og menn både i offentlig og privat sektor, men det kan være vanskelig å tallfeste hvor stor forskjellen er på tvers av sektorer.

Stillingsplassering har størst betydning og forklarer en stor del av lønnsgapet både i offentlig og privat sektor. I analyser hvor det ble kontrollert for stilling og virksomhet og ingen andre faktorer, viser en lønnsforskjell fra 1-6 prosent, mens analyser som bare kontrollerer for personlige ressurser viser en lønnsforskjell på 7-9 prosent. Det kan ha sammenheng med at de sistnevnte undersøkelsene baserer seg på grove stillingskategorier og ikke fanger opp lønn for kvinner og menn i samme stilling i samme virksomhet. Sett under ett styrker derfor analysene antakelsen om at stillingssegregering har stor betydning for lønnsgapet. Der det kontrolleres for samme stilling blir lønnsforskjellen mindre enn når det kontrolleres for personlige ressurser.

Samlet bekrefter analysene at det skjer en kjønnsbasert lønnsmessig diskriminering av kvinner i arbeidslivet. Forklaringer på store deler av lønnsgapet må søkes andre steder enn i utdanningsnivå og personlige ressurser. Det er også nødvendig å vende oppmerksomheten fra den direkte, individuelle diskrimineringen til diskriminering basert på strukturelle forhold i arbeidslivet, som et kjønnsdelt arbeidsmarked, stillingsstrukturer og lønnsystemer. Et dominerende trekk er at lønnsforskjellene følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. En vesentlig forklaring på lønnsgapet ligger i at kvinner og menn er fordelt på ulike stillingsgrupper, og at stilling er avgjørende for lønn. Analysene har påvist at menn oftere er i bedre betalte stillinger, også når personlige ressurser er like. Og mannsdominerte stillings- og yrkesgrupper har gjennomgående høyere lønnsnivå enn sammenlignbare kvinnedominerte grupper.

Det er vanskelig å påvise diskriminering direkte ved hjelp av analyser. En vanlig metode er å ta utgangspunkt i den gjennomsnittlige lønnsforskjellen og så kontrollere for en rekke bakgrunnsvariabler. Den lønnsforskjellen som blir igjen mellom kvinner og menn når det er tatt hensyn til en rekke variabler som kan påvirke lønn, blir betraktet som et uttrykk for lønnsdiskriminering. Men muligheten for at denne «restkategorien» eller den uforklarte lønnsforskjellen, skyldes at analysen ikke er god nok og ikke fanger opp alle faktorer som påvirker lønn, vil alltid være til stede. Samlet viser analyser av situasjonen i Norge at vi har en uforklart lønnsforskjell mellom kvinner og menn, som ligger et sted mellom 1 og 14 prosent. Resultatet fra analysene varierer etter hvordan analysen er lagt opp og hvilke faktorer som er tatt med.

Men selv om analysen blir så finmasket at hele lønnsgapet kan forklares, er det ikke gitt at lønnsforskjellen mellom kvinner og menn blir mer akseptabel i et likelønnsperspektiv. Store deler av lønnsgapet kan spores tilbake til trekk i arbeidslivet. Det viser seg eksempelvis at en stor del av lønnsforskjellen mellom kvinner og menn faller bort når det kontrolleres for stilling, både i offentlig og privat virksomhet. Stillingskategorier kan derfor forklare lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, men det kan også være et tegn på at kategorien stilling sorterer kvinner og menn på en arbeidsplass og at menn har lettere tilgang til bedre betalte stillinger. Et annet gjennomgående fenomen er at stillingsgrupper dominert av kvinner har lavere lønnsnivå enn stillingsgrupper dominert av menn. Lønnsgapet kan med andre ord

forklares (eller bortforklares) med høy kvinneandel, men lavere verdsetting av kvinnedominert arbeid kan like fullt betegnes som kjønnsbasert lønnsdiskriminering.

Petersen m.fl. diskuterer tre ulike former for diskriminering. En form for diskriminering kan være at kvinner mottar lavere lønn enn menn i den samme stillingen, og dermed får ulik lønn for likt arbeid. En slik forskjell hvor kvinner og menn lønnes ulikt, til tross for at de utfører samme arbeid i samme stilling, kan være resultat av *direkte diskriminering*. Denne type diskriminering faller inn under likestillingslovens virkeområde.

En annen form for diskriminering kan føre til at kvinner og menn er ulikt fordelt på stillingsgrupper, selv om de har like kvalifikasjoner. *Stillingsdiskriminering* som fører til at menn lettere får tilgang til stillinger med høyere status og høyere lønn. En slik sortering fører til gjennomsnittlige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn med samme personlige ressurser. Stillingsdiskriminering er også i strid med likestillingslovens forbud mot diskriminering i arbeidslivet.

En tredje form for diskriminering er definert som *verdsettingsdiskriminering*. I følge Petersen står vi overfor verdsettingsdiskriminering når kvinnedominerte stillingsgrupper og yrker er dårligere betalt enn mannsdominerte grupper, til tross for at kompetansekrav og andre lønnsrelevante faktorer ellers er like (Petersen m.fl. 1994).

Denne oversikten over aktuell statistikk og analyser lønnsforskjellene viser at det meste av årsakene til lønnsgapet som skyldes diskriminering, ligger i stillings- og verdsettingsdiskriminering i arbeidslivet.

Stillingsdiskriminering omfatter kvinners adgang til ulike stillinger. Adgangen til høyere eller bedre stillinger kan begrenses både av at kvinner blir diskriminert, og ikke får stillinger selv om de er like godt kvalifisert som menn. Det vil si at kvinner forfordes i konkurransen om de best betalte stillingene, om jobbene i de best betalte virksomhetene, og at det er lavere lønn i kvinnedominerte stillinger. Eller det kan skyldes at stillingsstrukturen er slik at kvinner ikke gis muligheter til å avansere eller forfremmes gjennom karriereveier.

Det viser seg også at arbeidsmarkedet er svært kjønnsdelt og at arbeid som primært utføres av kvinner har lavere lønn. Det er derfor viktig å rette fokus mot arbeidsinnhold og kompetansekrav i både kvinnedominerte stillinger og yrker.

Grensen mellom hva som er lønnsdiskriminering og hva som kan betraktes som legitime lønnsforskjeller vil alltid være gjenstand for vurderinger. Lov om likestilling mellom kjønnene setter relativt klare og stramme grenser for hva som kommer under forbudet mot lønnsdiskriminering, det er når en kvinne og en mann utfører tilnærmet likt arbeid i samme virksomhet. Ut fra et mer likestillingspolitisk ståsted, kan det hevdes at det dreier seg om kjønnsbasert diskriminering når kvinnedominert arbeid i et samfunn systematisk blir lavere verdsatt enn mannsdominert arbeid.

KAPITTEL 4

Tiltak og virkemidler for likelønn**4.1 OVERSIKT****4.1.1 Likelønnspolitiske virkemidler**

Studier av hvilke mekanismer som har ført til lønnsutjevning mellom kvinner og menn er like komplekst som studier av hva som kan forklare lønnsgapet mellom kvinner og menn. Lønnsdannelsen og forskjeller i kvinners og menns lønnsutvikling er resultat av komplekse forhold i arbeidslivet og samfunnet forøvrig. Lønnsstrukturen er i stor grad et historisk produkt som legger sterke føringer på lønnsrelasjonene i arbeidsmarkedet. I tillegg kommer at nye utviklingstrekk skaper endringer. Det gjelder særlig forhold som kvinners utdanningsnivå og posisjon i arbeidslivet, men også den generelle utviklingen i produksjonen og i arbeidslivet, og holdningsendringer.

Prinsippet om likelønn mellom kvinner og menn er i dag allment godtatt, men erfaringene viser at likelønn ikke kommer av seg selv som følge av den generelle utviklingen i kvinners yrkesdeltakelse og utdanning. Både offentlige myndigheter og organisasjonene i arbeidslivet har derfor satt iverk tiltak for å omsette likelønnsprinsippet til realiteter. Men begrepene om rimelighet og rettferdighet i lønnsdannelsen bærer fortsatt preg av gamle kulturelle mønstre og forestillinger. Det hersker fortsatt uenighet og uklarhet omkring hva som ligger i begrepet likelønn og arbeid av lik verdi, og hvilke virkemidler som bør tas i bruk for å gjennomføre lik avlønning av kvinner og menn.

Denne korte oversikten over tiltak og virkemidler for likelønn, viser at når prinsippet om likelønn skal omsettes til praktisk lønnspolitikk så har de ulike aktørene forskjellig repertoar å spille på og hver sine sett av virkemidler. Aktørene endrer også sine roller og valg av virkemidler i takt med utviklingen i arbeidsmarkedet.

Granseoppgangen mellom tradisjonene for frie forhandlinger på den ene siden, og mål og virkemidler i den offentlige likestillingspolitikken på den andre siden, er vesentlig. Myndighetene og partene i arbeidslivet kan enes om at det vesentligste arbeidet for likelønn må utføres av partene i arbeidslivet og deres organisasjoner. Myndighetenes ansvar er å sette rammer gjennom lovgivning. De viktigste virkemidlene offentlige myndigheter har tatt i bruk i tillegg til arbeid for generell styrking av kvinners stilling på arbeidsmarkedet, er ratifikasjon av internasjonale avtaler, lovfestet forbud mot lønnsdiskriminering og utrednings- og holdningsskapende arbeid. Fagbevegelsens viktigste bidrag til lønnsutjevning mellom kvinner og menn har vært lavlønsprofil i lønnsoppgjørene.

4.1.2 Kort historisk tilbakeblikk

Historisk har det vært en selvfølge at kvinner var billigere arbeidskraft enn menn, enten de arbeidet i industrien, som tjenestefolk i private hjem eller som funksjonærer i moderne yrker. Dette mønsteret var akseptert, og det var ingen som søkte å skape endring, hverken organisasjonene eller offentlige myndigheter. Forsørger-tillegg var et legitimt begrep. Den viktigste faktor som vanligvis ble brukt som begrunnelse for den store lønnsforskjellen mellom kvinner og menn, var ulikheten med hensyn til forsørgelsesbyrde for mannlige og kvinnelige arbeidere. Dette var et faktum som også smittet over på vurderingen av selve arbeidet. Arbeid som van-

ligvis ble utført av kvinner ble tilskrevet kvinnelige egenskaper og ble verdsatt på en annen måte enn menns arbeid. Derfor ble lønnsforskjellen oppfattet som naturlig og i samsvar med alminnelige forestillinger om det mannlige og kvinnelige.

Arbeiderbevegelsens historie viser at kvinnegrupper har engasjert seg i arbeidet for bedre lønns- og arbeidsvilkår for kvinner, både i industrien og blant funksjonærgrupper. De første kravene om likelønn i industrien ble fremsatt av kvinnelige arbeidere i 1880 og -90 årene. Streiken blant de kvinnelige fyrstikkarbeiderne i Oslo i 1889 fikk stor betydning for den voksende arbeiderbevegelsen. På den internasjonale arbeiderkongressen i Paris i 1889 ble det vedtatt at : «Arbeiderne skal betrakte arbeiderskene som likeberettigede medkjempere og strebe etter å gjennomføre prinsippet: «lik lønn for samme arbeid.» Samme år vedtok Kristiania Arbejdersamfund den første norske resolusjonen om lik lønn for samme arbeid.

Det skulle gå 80 år før LO og N.A.F. inngikk rammeavtale om likelønn mellom kvinner og menn i 1961. Det viktigste prinsippet i rammeavtalen var at de spesielle kvinnetariffene i industrien skulle avskaffes, slik at kvinner og menn fikk samme tariff for samme arbeid (se "*Rammeavtalen om likelønn i industrien*" i kap. 7.1).

Det var flere grunner til lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i arbeidslivet, blant annet at kvinner ofte manglet fagutdanning og tradisjoner for faglig politisk arbeid. Men i en undersøkelse av kvinner i moderne yrker, viser Gro Hageman at den viktigste grunnen til at kvinner var billigere arbeidskraft i stor grad lå i kulturen. At kvinners arbeid var billigere var et faktum, som ikke trengte noen legitimering i arbeidsmarkedet. Gro Hageman konkluderer med at det var ingen andre grunner enn kjønn som gjorde at de første telegrafistinnene var billigere arbeidskraft. De hadde samme utdanning som mannlige telegrafister og utførte stort sett det samme arbeidet, men kvinnene ble lønnet etter egne regulativer og avansementsmulighetene var uttrykkelig forbeholdt menn. Både lærerinner og telegrafistinner formulerte det selvsagte spørsmålet, «Hvorfor skal vi ha dårligere lønn når vi har samme utdanning og utfører samme arbeid som våre mannlige kolleger?» Som nybegynnere fikk telegrafistinnene 4/5 av en mannslønn, etter mange år i tjenesten tjente de mindre enn halvparten av sine mannlige kolleger. Den første seier for disse gruppene kvinnelige arbeidstakere var innføring av likelønn for folkeskolens lærerinner i 1920 (Gro Hageman, 1994).

Kravene om lik lønn for kvinner og menn møtte motstand, og Gro Hagemann skriver:

«Både mannsdominerte fagforeninger og arbeidsgivere hadde interesser knyttet til et arbeidsliv basert på kjønnsforskjeller. Gjennom sine disposisjoner bidro begge parter til at mange tradisjonelle kjønnskiller ble beholdt og bygget inn i en moderne bedriftskultur.

Fagorganiserte arbeidere og funksjonærer motarbeidet likestillingen når den ble ansett å true deres posisjoner og hevdvunne rettigheter. Både mannlige telegrafister og lærere motarbeidet innføringen av likelønn i stat og skolevesen i 1920. Særlig reagerte de på at kvinner skulle ha samme alderstillegg som menn og samme rett til avancement. Også i privat sektor la mannlige arbeidere en forsørgerlønnstanke til grunn for forhandlingene. De bygget på en form for rettferdighet der familien og ikke individet var målestokken. Men det var en rettferdighet med innebygd kvinneskimming, fordi lønnsfastsettelsen ble knyttet til kjønn og ikke til faktisk forsørgelse.»

Mellomkrigstiden representerte på mange måter et tilbakeslag for kvinners stilling i arbeidslivet. På grunn av nedgangstider ble det åpent tatt til orde for at gifte kvinner ikke burde ha samme rett til arbeid som menn. Et viktig argument både for svakere vern i arbeidslivet og lavere lønn var menns forsørgelsesbyrde.

I 1947 ble regjeringen anmodet av Norske Kvinneorganisasjoners Samarbeidsnemnd om å nedsette en komite til å greie ut alle spørsmål i forbindelse med kvinners lønnsforhold i arbeidslivet. De ønsket i første rekke å få utredet spørsmål om «samme lønn for kvinner og menn for samme eller tilsvarende kvalifisert arbeid». Sosialdepartementet ba Johann Vogt om å foreta denne utredning, og *Kvinnearbeid og kvinnelønninger* ble avlevert året etter. Rapporten gir et omfattende materiale om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Differensen mellom kvinnelige og mannlige kontorfunksjonærer ble anslått til ca 20 prosent. Kvinnelige industriarbeidere som utførte typisk kvinnearbeid, hadde en lønn på ca 60 prosent av mannløningene i industrien. Rapporten drøfter også hva det ville koste å gjennomføre likelønn, både i offentlig og privat sektor.

I utredningen *Kvinnearbeid og kvinnelønninger* skriver Johann Vogt at lavere fagutdanning, hyppigere skifte av arbeidssted og større fravær er faktorer som begrunner lavere lønninger for kvinner enn for menn. Men i utredningen blir det tatt til orde for at ingen av disse faktorene kan gi noen rasjonell begrunnelse for at kvinners gjennomsnittslønninger ligger på 60 prosent av gjennomsnittslønninger for mannlige arbeidere. Utredningen belyser lønn for både ugifte og lønnsarbeidere med forsørgeransvar. Grunnen til at disse forhold ble belyst, var at i diskusjonen om kvinne- og mannløningene ble det ofte hevdet at mennene måtte ha høyere lønn på grunn av sin forsørgelsesbyrde. I utredningen blir det stilt spørsmålsteget ved argumentet om menns forsørgelsesbyrde. «De som anfører at det er den større forsørgelsesbyrde som ligger til grunn for prinsippet om en vesentlig forskjell mellom manns- og kvinnelønninger bortser imidlertid fra den kjensgjerning at flertallet av de mannlige lønnsarbeiderne overhodet ikke er familieforsørgere.»

Rapporten avviser påstanden om at lønningene for mannlige arbeidere er stipulert ut fra prinsippet om at de skal være store nok til å dekke omkostningene for en familie, dvs. for arbeidskraftens bevarelse fra generasjon til generasjon. En slik lønnsteori (basert på D Ricardo og K Marx) blir beskrevet som teoretiske konstruksjoner og avvist på grunnlag av de tall og fakta som ble lagt frem i utredningen. De faktiske arbeidslønningene ble fastsatt i sin alminnelighet ut fra den foreliggende situasjon på arbeidsmarkedet. Forsørgelse av barn er et godt argument for høyere lønn. Men i rapporten vises at de faktiske lønnsøkninger som har funnet sted, ikke kan tilskrives omkostninger med familie, men heller konjunkturer og de strategiske stillinger som arbeiderne og deres organisasjoner har på arbeidsmarkedet. Mannlige arbeidere hadde samme lønn uavhengig av familieforsørgelse. Det viste seg også at det var et mindretall som hadde familieforsørgelse, i 1930 var bare 41 prosent av samtlige mannlige lønnsarbeidere gifte.

«Det er i forbindelse med spørsmålet om kvinnelønningene all grunn til så tydelig som mulig å påpeke det relativt ringe antall av familieforsørgere blant de mannlige lønnsarbeidere. De som vil fremføre den ulike forsørgelsesbyrde for menn og kvinner som argument for bevarelse av den store differensen mellom mannløninger og kvinnelønninger, må i tilfelle i hvert fall trekke den konklusjon, at det måtte gjennomføres en tilsvarende lønnsdifferens mellom mannlige arbeidere med forsørgelsesbyrde og mannlige arbeidere uten forsørgelsesbyrde.» (Vogt, 1946).

4.1.3 Likelønn i skjæringspunktet mellom lovgivning og frie forhandlinger

Organisasjonene i arbeidslivet driver lønnskamp og påvirker lønnsdannelsen gjennom lønnsforhandlinger og tariffavtaler. For begge parter er prinsippet om forhandlingsrett og fri lønnsdannelse av grunnleggende betydning. Arbeidslivets organ-

isasjoner, både på arbeidstaker og arbeidsgiversiden er motstandere av lovfestet styring av lønnsdannelsen.

Staten spiller en dobbeltrolle i lønnsdannelsen. Staten har et overordnet styringsansvar og er samtidig arbeidsgiver. Denne dobbeltrollen preger statens lønnspolitikk og statens likelønnspolitikk. Arbeidsgiverinteressene tilsier god tilgang på arbeidskraft til gunstig pris, samtidig som staten som styringsinstans, er mer bundet av målene for den offentlige politikken. Et slikt politisk mål er likelønn mellom kvinner og menn og håndheving av Lov om likestilling mellom kjønnene. Statens dobbeltrolle reflekterer en grunnleggende motsetning mellom prinsippet om frie forhandlinger og politisk styring av lønnsdannelsen.

Det primære er frie parter i forhandling. Hverken myndighetene og organisasjonene i arbeidslivet ønsker å erstatte lønnsforhandlinger med reguleringer. Direkte offentlig styring ved hjelp av lovgivning og regulering av lønnsdannelsen er ikke aktuell politikk. Men det må skje en tilpasning og lønnsdannelsen skjer i et komplekst samspill mellom normative føringer, lønnsforhandlinger mellom partene, lønnspolitisk samarbeid og regulering av arbeidskonflikter, som mekling og mulighet for tvungen lønnsnemnd. I tillegg kommer de begrensninger som ligger i Lov om likestilling mellom kjønnene og Arbeidsmiljøloven.

4.2 OFFENTLIG LIKELØNSPOLITIKK

4.2.1 Likelønnskomiteen

Likelønnskomiteen ble nedsatt i 1949 ved kongelig resolusjon. Komiteen fikk i oppdrag å utrede spørsmålet om lik lønn for kvinner og menn og skaffe oversikt over kvinners lønsmessige stilling i arbeidslivet, i forhold til menns lønninger. Det lå også i mandatet at det skulle foretas en vurdering om det var vesentlige misforhold mellom kvinners og menns lønn, og en drøfting av forslag til hvordan slike misforhold kunne rettes opp.

Likelønnskomiteen gjorde et grundig arbeid, og la frem sin innstilling etter ni år, 23. januar 1958. I løpet av perioden fikk komiteen også i oppdrag å vurdere om Norge burde tiltre ILOs konvensjon nr. 100 om lik lønn for arbeid av lik verdi for kvinnelige og mannlige arbeidere.

Innstillingen inneholdt et omfattende materiale om kvinners stilling og lønnsforhold i arbeidslivet. Komiteen drøftet begrepet arbeid av lik verdi og bruk av arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel.

Rapporten viser at innad i komiteen var det dyp uenighet om berettigelsen av likelønn. Bakgrunnen for komiteens arbeid var mangel på arbeidskraft og behov for å rekruttere kvinner til lønnet arbeid. Komiteens vurderinger var knyttet til beskrivelsen av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i arbeidslivet og utvalgets begrunnelser for hvorfor det eksisterte et lønns-gap. Komiteen tok opp diskusjonen om kvinners arbeidskraft var like mye verdt som menns arbeidskraft, og la ned et stort arbeid i å belyse om økonomiske faktorer kunne rettferdiggjøre lønnsforskjellene. Statistisk viste det seg at kvinners bedriftsøkonomiske innsats var lavere enn for menn. Kvinner hadde i gjennomsnitt større fravær, var mer ustabile, var kortere tid i arbeidslivet og hadde høyere sluttprosent. Dette var trekk som utvilsomt påvirket lønn og etterspørselen etter den kvinnelige arbeidskraften. Menns forsørgertillegg ble også tatt opp til diskusjon.

Selv om komiteen fant at de økonomiske faktorene var reelle nok, mente de at det var urimelig å straffe alle kvinner på grunnlag av gjennomsnittstall. Det var på det grunnlaget at komiteen mente det burde innføres nye lønssystemer som i større grad tok hensyn til den enkeltes produktivitet og innsats.

Likelønnskomiteen gikk inn for at prinsippet om likelønn må forstås som lik lønn for arbeid av lik verdi, og foreslo utstrakt bruk av arbeidsvurdering som middel til å oppnå likelønn. Men komiteen hadde ikke noen entydig forståelse av hvilken rolle en objektiv vurdering av arbeidets verdi skulle spille ved fastsettingen av lønn, og hvordan begrepet «arbeid av lik verdi» skulle oppfattes. Komiteen anbefalte en kombinasjon av arbeidsvurdering og lønnsystemer som tar hensyn til individuelle prestasjoner og personvurdering. Komiteen mente at arbeidets verdi måtte tolkes mer i retning av arbeidsinnsats, og konkluderte med at en individuell lønn basert på arbeidsinnsats er det som best kan sikre at likeverdige arbeid blir betalt med lik lønn. Likelønnskomiteens definisjon av arbeidets verdi er derfor noe uklar, da den både omfatter arbeidsoppgaven og utførelsen av arbeidet. Det var et kompromiss som ville gjøre det mulig å ta hensyn til minussidene ved den kvinnelige arbeidskraften.

En slik tolking av begrepet arbeid av lik verdi er i strid med ILO-konvensjonens anbefalinger. ILO legger vekt på at det skal foretas objektiv vurdering av arbeidets innhold og at personlige vurderinger av den enkelte arbeidstakers innsats, ikke skal inngå i begrepet arbeid av lik verdi.

I sine forslag gikk flertallet i komiteen inn for ratifisering av ILOs likelønnskonvensjon nr. 100, som ILO vedtok i 1951. Men det var en *«uttrykkelig forutsetning at konvensjonen ikke skulle røre ved prinsippet om frie tarifforhandlinger, heller ikke når det gjelder tilhøve mellom manns og kvinnelønninger.»*I konvensjonen heter det at det skal settes i verk tiltak for å fremme objektiv arbeidsvurdering på grunnlag av det arbeid som skal utføres, når en slik vurdering vil bidra til å gjennomføre reglene i konvensjonen. Men det heter også at medlemsstatene skal bruke midler som er i samsvar med de metoder for fastsetting av lønn som er i bruk i vedkommende land.

4.2.2 Likelønnsrådet

Likelønnskomiteen var enstemmig i sitt forslag om at det burde opprettes et likelønnsråd. Likelønnsrådet ble opprettet ved stortingsvedtak 15. juni 1959. Rådet ble organisert som et trepartsråd, med nøytral formann og to representanter fra LO og N.A.F. Likelønnsrådet fikk i mandat å drøfte og fremme forslag om tiltak for likelønn, fremme likelønn gjennom opplysningsarbeid og ved å foreta undersøkelser om lønnsforskjeller. Rådet skulle også opplyse om arbeidsvurdering som metode og foreslå andre tiltak som kunne lette kvinners stilling i arbeidslivet.

Likelønnsrådet gikk grundig til verks og foretok en rekke utredninger om lønnsforskjeller. Rådet tok for seg bransje for bransje og påpekte skjevheter i lønn mellom kvinner og menn, overfor myndigheter og partene i arbeidslivet. Likelønnsrådet påpekte forhold i tariffavtalene som kunne virke diskriminerende og de hadde flere henvendelser til offentlige myndigheter som arbeidsgiver.

I 1972 ble Likelønnsrådet omgjort til Likestillingsrådet, som fikk et mere utvidet mandat. Likestillingsrådet ble utvidet til 12 rådsmedlemmer og en formann. To av medlemmene skulle oppnevnes etter forslag fra LO, to fra N.A.F og to etter forslag fra daværende Norske Kvinners Nasjonalråd.

Likestillingsrådet skulle fortsette arbeidet for likelønn, men i tillegg tjene som et rådgivende og koordinerende organ for likestilling og likeverd mellom kvinner og menn. Likelønn gikk inn som en viktig del av likestillingsrådets arbeid. I rådets mandat het det:

«Undersøke hvorvidt likelønnsprinsippet blir praktisert på de ulike tariffområder i vårt land og påvirke den videre gjennomføring av likelønnskonvensjonen med sikte på lik lønn for arbeid av lik verdi.»

Hverken Likelønnsrådet eller Likestillingsrådet gikk inn for å utarbeide et arbeidsvurderingssystem til generell bruk i arbeidet for likelønn. Arbeidsvurdering ble likevel sett på som et aktuelt hjelpemiddel, og når rådet henvendte seg til arbeidsgivere for brudd på likelønnsprinsippet, så anbefalte de systematisk arbeidsvurdering som et hjelpemiddel for å oppnå likelønn.

4.2.3 Lov om likestillings mellom kjønnene

Arbeidet med lovfesting av likestilling startet på 70-tallet og *Lov om likestilling mellom kjønnene* ble vedtatt i 1978. Med likestillingsloven fikk vi Likestillingsombud, som det første land i verden. Samtidig ble Klagenemnda for likestilling opprettet. Likestillingsrådets mandat ble endret som følge av at likelønnsprinsippet ble lovfestet og håndhevingen ble tillagt Likestillingsombudet.

Likestillingsloven ble til etter en lengre tautrekking mellom politiske aktører, kvinneorganisasjonene og organisasjonene i arbeidslivet. Striden sto om det skulle være en likestillingslov eller et forbud mot kvinnekriminering. Det vil si om den skulle være kjønnsnøytral eller om den skulle fremme kvinners stilling med positiv særbehandling som virkemiddel. Lovens forhold til partene i arbeidslivet og lovfesting av likelønnsprinsippet var også kontroversielt. Resultatet ble en lov som sier at likestilling er målet, og at det særlig skal legges vekt på å bedre kvinners stilling.

Lov om likestilling mellom kjønnene

§5 (*Lik lønn for arbeid av lik verdi*)

«Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi.

Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler i penger eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren.

Med lik lønn menes at lønnen fastsettes på samme måte for kvinner og menn uten hensyn til kjønn.

Hvis det kan påvises lønsmessig ulik behandling av kvinner og menn som utfører arbeid av lik verdi i samme virksomhet, må arbeidsgiveren sannsynliggjøre at dette ikke skyldes kjønn.¹

Kongen kan i forskrifter gi nærmere regler for hva som skal regnes som samme virksomhet i stat og kommune.»

§ 14 (*Nemndas forhold til Arbeidsretten*)

Er sak etter denne lov som indirekte reiser spørsmål om en tariffavtales gyldighet, forståelse eller beståen brakt inn for Nemnda, kan hver av partene i tariffavtalen med oppsettende virkning få dette spørsmålet avgjort av Arbeidsretten. Kongen gir nærmere regler om slikt søksmål.

Nemnda kan ikke i noe tilfelle treffe avgjørelse som etter lov 5.mai 1927 om arbeidstvister og lov 18.juni 1952 nr. 2 om offentlige tjenestetvister hører under Arbeidsretten.

Loven håndheves av Likestillingsombudet. Likestillingsombudet er et faglig uavhengig forvaltningsorgan. Ombudet behandler klager fra enkeltpersoner og organisasjoner om brudd på loven og avgir uttalelse om forskjellsbehandling har

1. Tilføyd ved lov 30.juni 1995 nr 43, i kraft 1.august 1995.

funnet sted. Ombudet kan også gi uttrykk for synspunkter og gi forslag til ordninger og tiltak. Ombudet kan normalt ikke treffe bindende vedtak, men skal søke å oppnå frivillige ordninger. Dersom det ikke er mulig, kan saken bringes helt inn for Klagenemnda. Nemnda kan treffe bindende vedtak, nedlegge forbud mot en handling og gi påbud om tiltak som er nødvendige for å sikre at den opphører eller ikke gjentas. Vedtak i Klagenemnda kan ikke overprøves, men kan bringes inn for de alminnelige domstolene. Klagenemnda for likestilling oppnevnes for 4 år ad gangen og består av 7 medlemmer.

– *lik lønn for arbeid av lik verdi*

Sentralt i arbeidet med likelønn og håndheving av lovens §5 er begrepet arbeid av lik verdi. Begrepet er ikke definert i lovteksten, men etter likestillingslovens forarbeider er arbeid av lik verdi gitt noe snevrere fortolkning enn lovteksten skulle tilsi. I forarbeidene heter det at ulikt arbeid kan sammenlignes selv om oppgavene ikke er identiske. Men det pekes på at «*jo større ytre forskjeller det er på arbeidene, jo vanskeligere vil det være å si at de er av lik verdi. .. Normalt – dvs. med mindre arbeidene har stor ytre likhet, synes det også å være et naturlig utgangspunkt at arbeidene som sammenliknes hører til samme fag.*» (Ot.prp. nr. 33 (1974-75) Det heter også at loven ikke kan løse lavlønnsproblemet. Ansvar for lavlønnsproblemet og for at det er et kvinneproblem, ligger hos de politiske myndigheter og hos partene i arbeidslivet.

Da det første utkastet til likestillingslov ble lagt frem for Stortinget i 1975 førte ikke spørsmålet om loven skulle omfatte lik lønn for «arbeid som i det vesentlige er likt» eller «arbeid av lik verdi», til konflikt eller debatt. Arbeidsgruppen som utarbeidet lovforslaget baserte seg på prinsippet «lik lønn for arbeid som i det vesentlige er likt». Men alle høringsinstansene som uttalte seg mente begrepet var for snevert og foreslo at begrepet arbeid av lik verdi burde brukes i lovparagrafen, blant annet under henvisning til ILOs konvensjon nr. 100. Arbeid av lik verdi ble derfor tatt inn i lovforslaget uten debatt.

Det var det særlig likestillingslovens betydning for lønnsforhandlingene mellom partene i arbeidslivet og Arbeidsretten, som sto i forgrunnen for diskusjon og uenighet. Spørsmålet om lovens virkeområde skulle begrenses til samme arbeidsgiver eller utvides til samme bransje, skapte en debatt som i realiteten dreide seg om retten til frie lønnsforhandlinger.

– *samme virksomhet*

Arbeidsgruppen som utarbeidet høringsnotat om likestillingsloven tok opp spørsmålet om sammenligning av arbeid skulle begrenses til samme arbeidsgiver eller utvides til bransje:

«Er det rettferd på den enkelte arbeidsplass som er viktigst, dvs at kvinner og menn ikke skal stå ved siden av hverandre og utføre arbeid som i det vesentligste er likt og få forskjellig lønn, bør utkastet (likelønnsparagraf) bli stående uendret. Legges det imidlertid større vekt på at en arbeidsgiver ikke skal kunne utnytte det ene kjønn, og at han på den annen side ikke skal komme i ugunstigere stilling enn andre bedrifter i bransjen, bør loven gi rom for en bransjemessig sammenlikning.»

Flere av høringsinstansene ønsket å utvide lovens virkeområde og gikk inn for sammenlikning på tvers av virksomheter men innen samme bransje (Ot.prp. nr. 33 (1974-75) Lov om likestilling mellom kjønnene). Likestillingsrådet argumenterte

for sammenligninger innen samme bransje, og hevdet at det ikke dreier seg ikke om generelle lønnsforskjeller mellom bedrifter, men:

«dersom det kan sannsynliggjøres at forskjellen i lønnsnivået grunner seg på kjønn, er forholdet derimot et annet. ... Dersom en bedrift som bare sysselsetter kvinner har et betydelig lavere lønnsnivå enn en annen bedrift som vesentlig sysselsetter menn .i samme bransje, bør dette kunne omfattes av loven.»

Departementet mente at sammenlikning av kvinners og menns lønn må foretas hos en og samme arbeidsgiver, hvis ikke vil likelønnsregelen bli et hinder for lønnsforskjeller som skyldes lønnsomhet. Men departementet presiserer også at likelønnsparagrafen vil bli utfylt av generalklausulen, som åpner muligheten for å stanse en del tilfeller av kjønnsdiskriminerende avlønning som ikke omfattes av §5. Her sluttet departementet seg til Likestillingsrådets uttalelse.

Under behandlingen i Stortinget tok et mindretall til orde for at lovens virkeområde burde utvides, slik at det ble mulig å sammenligne kvinners og menns lønn på tvers av virksomheter og bransjer. Deres argument var at dersom intensjonen med loven var å hindre utnyttning av kvinner som billig arbeidskraft, så måtte det bli mulig å sammenligne den lønn en arbeidsgiver ga sine kvinner på en kvinnedominert virksomhet, med lønn i en mannsdominert virksomhet. Det ble også foreslått at myndighet ble overført fra Arbeidsretten til det nye håndhevingsorganet Kvinnemnda.

I Stortinget beklaget mindretallet at lovutkastet ikke gir hjemmel for å bruke dokumentasjon fra konkurrerende arbeidsgivere til å heve lønnsnivået for kvinnelige arbeidstakere. Det å holde seg underrettet om utviklingen på andre arbeidsplasser og også bruke disse opplysningene som dokumentasjon i forhandlinger, er en forutsetning for å lykkes i lønnskampen. Loven gir heller ikke hjemmel for sammenligninger innen samme avtaleområde. Det ble trukket parallell til lavlønsregelen i jern og metall, som går ut på at ingen arbeidstaker skal ligge lavere enn 87 prosent av gjennomsnittslønn for de respektive grupper fag-, spesial- og hjelpearbeider på landsbasis. Det ble også vist til at intensjonen bak ILOs konvensjon om likelønn er å hindre at kvinners svake posisjon i arbeidslivet kan utnyttes som et konkurransefortrinn i næringslivet.

«Ved å ta ut de fire ordene «ansatt hos samme arbeidsgiver» innsnevrer man ikke kampmulighetene for de fagorganiserte og deres tillitsvalgte, men gir tvert om lovhjemmel for den praksis de etter hvert har tilkjempet seg, og styrker mulighetene for å nå målet om likelønn» (Stortingsforhandlinger 27.april 1976).

Forslaget førte til sterke reaksjoner fra Arbeiderpartiet og LO, og ble sett på som en trussel mot den frie forhandlingsretten. Arbeiderpartiet ville beholde begrensningen om samme arbeidsgiver, for å sikre den frie forhandlingsretten. De ønsket ikke å «erstatte det desentraliserte lønnsystemet med et sentralisert statsformynderi på lønnskampens område».

Det første utkastet til likestillingslov ble ikke vedtatt i Stortinget, grunnen var uenighet om generalklausulen og likelønnsparagrafen. I 1977 la Regjeringen frem et nytt forslag til Lov om likestilling mellom kjønnene, som i store trekk fulgte det første forslaget. Likelønnsparagrafen var uendret med mindre justeringer. Forbudet mot diskriminering ble begrenset til samme arbeidsgiver, og Arbeidsretten beholdt sin eksklusive kompetanse til å behandle tariffavtaler.

I *St.meld. nr 70 om Likestillingspolitikk i 1990-åra* gir Barne- og familiedepartementet klart uttrykk for sin holdning til grensen mellom den frie forhandling-

sretten og den politiske målsettingen om likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Der heter det at det vesentligste arbeidet for likelønn må utføres på arbeidsplassene og gjennom partene i arbeidslivet og deres organisasjoner. Ligestillingslovens likelønnsbestemmelser skal gi de riktige signalene for aktivisering av partenes eget arbeid. Myndighetenes ansvar i den forbindelse er å bidra med kunnskaps- og metodeutvikling.

– *tariffavtalers gyldighet*

Ligestillingsombudet kan ikke gi noe pålegg om å endre tariffavtaler. Det er ingen tvil om at ligestillingsloven går foran tariffavtaler, spørsmålet er hvordan dette skal håndheves. Det vil si hvordan likelønnsbestemmelsen i loven skal håndheves når lønnen vanligvis fastsettes ved tariffavtale.

Ligestillingsombudet har kompetanse til å vurdere tariffavtaler, men bare Arbeidsretten kan kjenne en tariffavtale ugyldig. Da ligestillingsloven ble vedtatt var man klar over at likelønnsbestemmelsen i stor grad ville berøre tariffavtaler, og dermed forholdet til Arbeidsretten. Det har vært en viss usikkerhet med hensyn til hvor langt Arbeidsrettens enekompetanse går, særlig i forhold til uttrykket «en tariffavtales gyldighet». Det er imidlertid på det rene at gyldighet omfatter lovlighet. Det vil si at en tariffavtalt bestemmelse som er i strid med ligestillingslovens §5, helt eller delvis kan bli kjent ugyldig i Arbeidsretten.

To prinsipielle likelønnssaker kan belyse disse spørsmålene nærmere, og gi en oversikt over rettspraksis. Det gjelder de såkalte sykepleiersaken i oslo kommune og bioingeniørsaken i Østfold fylkeskommune.

– *sykepleiersaken*

Sykepleierne mente det var i strid med ligestillingslovens paragraf 5 å lønne ledende sykepleiere lavere enn ingeniører som var ledere i teknisk etat. Klagen var rettet mot Oslo kommune, og saken startet allerede i 1983. Ligestillingsombudet ga Sykepleierforbundet medhold, og pekte på at de to gruppene hadde likeverdig, om enn forskjellig utdanning, og at begge i tillegg til det faglige ansvaret hadde økonomi- og lederansvar som det var relevant å sammenlikne. Oslo kommune aksepterte ikke ombudets vurdering, og klagenemnda kunne ikke ta stilling til generelle tariffspørsmål. Ligestillingsombudet rådet Sykepleierforbundet til å individualisere saken og fremme den på vegne av en enkeltperson som kunne sammenliknes med tilsvarende enkeltperson i ingeniørgruppen. Dette ble gjort og to individuelle saker ble brakt frem for Klagenemnda for likestilling i juni 1990.

Kjennelsen falt 10. september og var enstemmig. Nemnda mente av lønning i de to sakene ikke var i strid med ligestillingslovens paragraf 5. Klagenemnda erkjente at Oslo kommune måtte behandles som en virksomhet, at det dreide seg om likeverdig utdanning og at det var likhetspunkter vedrørende ansvars og ledelsesoppgavene mellom de to jobbene. Nemnda konkluderte likevel med at jobbene var for ulike til at de kan gis lik verdi i lovens forstand. Nemnda henviste til lovens forarbeider og pekte videre på at det ikke var mulig å tenke seg en ombytting av de to jobbene, fordi fagene var forskjellige. Den viktigste siden ved arbeidsutøvelsen var ikke faget ledelse, men de respektive profesjoner.

– *bioingeniørsaken*

Den andre saken gjaldt tre kvinnelige bioingeniører som krevde samme lønn som tre mannlige ingeniører. Alle seks arbeidet på samme sykehuslaboratorium i Øst-

fold fylkeskommune. Likestillingsombudet ga de tre medhold, og pekte på at lønnsforskjellene stred mot lovens paragraf 5. Østfold fylkeskommune hevdet på sin side at å endre lønna ville bety tariffbrudd.

Saken endte i Arbeidsretten, som med fire mot tre stemmer dømte i bioingeniørenes favør. De tre fagdommerne tilhørte flertallet. Som generelt utgangspunkt la retten til grunn at tariffavtaler som strider mot likestillingslovens paragraf 5 må settes til side som ugyldige. Videre at bioingeniørene var en kvinne-dominert gruppe, og at det var store likhetspunkter i arbeidet som ble utført, utdannelsen måtte betraktes som likeverdig og arbeids- og ansvarsforholdet var likt. Arbeidsretten mente at Østfold fylkeskommune måtte betraktes som en virksomhet. Bioingeniørene fikk medhold som enkeltpersoner, slik at tariffavtalene ikke ble dømt ugyldige. Senere ble det ført to tilsvarende saker som måtte gjennom den lange klageprosedyren, før bioingeniørene fikk medhold.

Disse to sakene viser at det har hatt liten hensikt å ta opp generelle likelønns-saker på tvers av faggrenser i Norge, selv om det dreier seg om en og samme arbeidsgiver. Fortolkning av likelønnsbestemmelsen og rettspraksis har snevret inn begrepet arbeid av lik verdi til å gjelde tilnærmet likt arbeid. Den norske loven har derfor fått en snevrere definisjon enn hva som var intensjonen i ILO-konvensjon nr 100. Ut fra dette vurderte Likestillingsombudet i sin tid at likestillingslovens §5 har vært lite effektiv og lite egnet som redskap i arbeidet for likelønn. Loven har gjort lite med lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte yrker. Ombudet har også pekt på at paragraf 5 om likelønn har et avgrenset nedslagsfelt i og med at den begrenser seg til en arbeidsgiver.

– gjeldende praksis og definisjon av arbeid av lik verdi

Som følge av EØS-avtalen er Norge bundet av EF-domstolens direktiver og praksis på området. Likestillingsombudet har derfor utvidet sin forståelse av begrepet arbeid av lik verdi, slik at tolking av § 5 i likestillingsloven er mer i tråd med inter-nasjonale forpliktelser.

En likelønns-sak som ombudet behandlet i 1996, kan belyse gjeldende praksis. Utgangspunktet var en henvendelse fra Kommunalansattes Fellesorganisasjon som hevdet at to kvinner ansatt i Oppland fylkeskommune, var utsatt for lønnsmessig forskjellsbehandling i strid med likestillingslovens §5 om lik lønn for arbeid av lik verdi.

Kvinnene var ansatt som aktivitører på aktivitetsavdelingen ved et psykiatrisk senter, og arbeidet hovedsaklig i avdelingens verksted for tekstil og forming. Mannen de sammenlignet seg med hadde tittelen oppsynsmann og arbeidet for det meste i snekkerverkstedet på samme avdeling. Lønnsforskjellene mellom kvinnene og mannen var på tre og fire lønnstrinn. Kvinnen hadde betydelig lengre praksis fra arbeid med psykiatriske pasienter enn det mannen hadde.

Etter arbeidsgivers mening var det slike ulikheter mellom aktivitørstillingene og oppsynsmannsstillingen at arbeidet ikke var av lik verdi etter likestillingslovens §5. Arbeidsgiver argumenterte blant annet med at mannens arbeid på snekkerverkstedet innebar ansvar for farlige maskiner, i motsetning til kvinnenes arbeid på tekstilverkstedet. Videre ble det anført at mannen hadde eneansvar for arbeidet på snekkerverkstedet, mens kvinnene arbeidet side om side med avdelingsleder på tekstilverkstedet. Han hadde derfor mer selvstendig stilling enn kvinnene. Dert ble også anført at pasientene ved hans enhet hovedsaklig var dagpasienter, mens kvinnene arbeidet med faste pasienter.

Likestillingsombudet foretok en samlet vurdering av ulike forhold ved stillingene, slike som arbeidsoppgaver, formål, arbeidsforhold og organisasjonsmessig

innplassering. Hun kom til at arbeidet aktivitørene og oppsynsmannen utfører er av lik verdi.

Ombudet la blant annet vekt på at formålet for alle de tre stillingene var å aktivisere pasientene, og at stillingene organisasjonsmessig var plassert på samme nivå. Etter ombudets vurdering var det pasientenes eventuelle ustabilitet som representerte det største fare momentet for de ansatte, ikke den objektive farlighetsgraden ved utstyret på henholdsvis snekker- og tekstilverkstedet. Ombudet stilte seg tvilende til om dagpasienter er mer ustabile enn faste pasienter. På bakgrunn av de to aktivitørenes lange erfaring fra avdelingen fant ombudet det lite sannsynlig at de skulle være mindre selvstendige i sitt arbeid enn oppsynsmannen.

Ombudets avgjørelse ble påklaget av arbeidsgiver. Klagenemnda for likestilling kom imidlertid til samme konklusjon som ombudet og arbeidsgiver ble pålagt å rette opp lønnsforskjellene mellom aktivitørene og oppsynsmannen (Klagenemnda for likestilling, Sak 96/37).

– Klagenemndas forhold til Arbeidsretten

Sykepleiersaken og bioingeniørsaken belyser også det vanskelige kompetanse- og prosedyrespørsmålet i forholdet mellom Likestillingsombudet, Klagenemnda for likestilling og Arbeidsretten. Bioingeniørsaken er den første likelønnsaken som er reist for Arbeidsretten, og erfaringer fra denne saken kan gi noen avklaringer. I denne saken la Arbeidsretten uten videre til grunn at en tariffavtale som strider mot likestillingslovens §5 må settes til side som helt eller delvis ugyldig. Kommunenes sentralforbund hevdet at når partene inngikk tariffavtaler, så må de ha hatt felles forståelse for at avtalen var i samsvar med loven. Dette synspunktet fikk ikke tilslutning i Arbeidsretten.

Men Arbeidsretten la til grunn at saken gjaldt den konkrete anvendelsen av tariffavtalene i forhold til de aktuelle personene. Saken dreide seg ikke om den generelle gyldigheten av Hovedtariffavtalens bestemmelser om stillingsregulativ eller andre alminnelige tariffavtaler. Dette var i samsvar med partenes påstander og Likestillingsombudets behandling av saken, og førte til at Arbeidsrettens dom ikke uten videre fikk konsekvenser for alle bioingeniører I og avdelingsingeniører I. Vi har med andre ord ingen rettspraksis for å bringe generelle likelønnsaker inn for Arbeidsretten, slik at en tariffavtale kan kjennes ugyldig.

Fordelen med å knytte avgjørelsen til konkret praktisering av en tariffavtale, var elementet av individuell kjønnsdiskriminering. Skal yrkesgrupper sammenlignes, må de være kvinne- og mannsdominerte. Sammenligning av grupper kan bli vanskelig, blant annet fordi høytlønte mannsdominerte grupper etterhvert får større innslag av kvinner. Av den grunn ble saken i Arbeidsretten enklere å begrunne, fordi den var konkret og knyttet til konkrete stillinger og personer. En slik løsning unngikk også problemer med å avgrense grupper som skulle sammenlignes.

Klagenemnda behandler bare individuelle saker, og tar ikke stilling til tariffavtalers gyldighet. Men individualisering av likelønnsaker for å få dem prøvet av Klagenemnda, er ikke ukomplisert, noe sykepleiersaken viste.

Klagenemnda vurderte å avvise sykepleiersaken fordi den kunne oppfattes som en individuell sak som i realiteten handlet om en tariffavtale. I sine merknader skriver nemnda at «Utvelgelsen av enkelttilfeller som skal sammenlignes må skje med stor nennsomhet». En sak blir annerledes gjennom enkelttilfeller, blant annet ved at de byr på variasjoner som ikke gjelder for gjennomsnittet.

Likestillingsombudet kan behandle tariffavtalers forhold til likestillingsloven og gi sin uttalelse om gyldigheten av avtalen. Ombudet har imidlertid ikke vedtaksmyndighet, så det blir opp til partene om de vil respektere ombudets avgjørelse

og eventuelt bringe spørsmålet inn for Arbeidsretten. I 1996 har ombudet behandlet 4 saker om tariffavtalers forhold til likestillingsloven.

Likestillingsombudet har tatt opp spørsmålet om hvilket organ som er mest hensiktsmessig, Arbeidsretten eller Klagenemnda, i en likelønns sak. Likestillingsombudet har ikke selvstendig rett til å bringe saker inn for Arbeidsretten, og har derfor størst tilknytting til Klagenemnda. Nemndas styrke er ekspertise på likestilling mellom kvinner og menn. Arbeidsrettens styrke er særlig ekspertise på lønns- og tariffspørsmål, noe som er svært viktig i slike saker.

Likestillingsombudet har ved flere anledninger påpekt at det er tungvint og lite hensiktsmessig at ombudet og klagenemnda behandler enkeltsaker, når det i realiteten dreier seg om tariffavtalen som ligger til grunn for lønnsfastsettelsen.

I årsmeldingen for 1990 uttalte ombudet at dersom lønnskjevheten springer ut av en tariffavtale, fremtrer det unektelig som en omvei å finne frem til enkeltpersoner som kan sammenlignes, fremfor å vurdere tariffavtalen direkte. Hun la frem tre alternative forslag for å styrke og effektivisere håndhevingen av likestillingsloven i forhold til tariffavtaler.

Det første alternativet gikk ut på å gi Likestillingsombudet søksmålskompetanse i Arbeidsretten på linje med partene som er berørt av tariffavtalen. Dette forslaget har møtt størst motstand blant partene i arbeidslivet. I en uttalelse til meldinga ga LO uttrykk for at en slik mulighet vil føre til begrensninger i partenes frie forhandlingsrett. Forslaget vil også bryte med en langvarig og innarbeidet rettstilstand på det arbeidsrettslige området.

Det andre alternativet gikk ut på at ombudet skulle gis rett til å forlange at partene selv benytter sin adgang til å bringe spørsmål om en tariffavtale strider mot likestillingsloven, inn for Arbeidsretten.

Som et siste alternativ ble det foreslått at Klagenemnda for likestilling skulle få uttalerett om tariffavtaler etter mønster av klagenemndas uttalerett overfor andre forvaltningsorgan (jmf. likestillingslovens § 13). En slik endring vil ikke innebære inngrep i partenes og Arbeidsrettens kompetanse i forhold til å reise og avgjøre en sak om tariffavtalers lovlighet. Nemndas kompetanse styrkes ved myndigheten til å uttale seg om avtalers lovlighet i forhold til likestillingsloven. Slike uttalelser kan gis ved behandling av enkeltsaker eller at nemnda blir bedt om å vurdere en tariffavtales lovlighet.

Likestillingsombudets erfaringer med håndhevingen av loven og forslag til endringer, var noe av bakgrunnen for at Barne- og familiedepartementet la frem forslag til endring av likestillingslovens §5 i St. meld nr 70 (1991-92) Likestillingspolitikk for 1990-åra.

De tre forslagene om ombudets forhold til Arbeidsretten ble lagt frem i meldinga, men hverken departementet eller Stortinget tok stilling til noen av forslagene. Mindretallet i stortingskomiteen (AP og SV) ga sin støtte til det mest vidtgående alternativet om ombudets søksmålskompetanse.

I St.meld nr. 70 foreslo Barne- og familiedepartementet også en styrking av likelønnsbestemmelsen. I meldinga heter det at:

«et viktig mål er å styrke lovens gjennomslagskraft i likelønnsammenheng. Loven bør være klar med hensyn til at det er arbeid av lik verdi som skal lønnes likt – og ikke bare likt arbeid. Det forutsetter at likelønnsbestemmelsen presiseres med hensyn til hvilke faktorer som skal inngå i en sammenlikning av ulike typer arbeid.

Det er også et mål at loven får en praktisk effekt i forhold til tariffavtaler/ lønnsavtaler inngått mellom partene. Allerede da loven ble til var man klar over at det ikke kan avgjøres rettslig ved de alminnelige domstoler om tariffavtaler faktisk retter seg etter likestillingslovens bestemmelser.

Partene har hevdet prinsippet om den frie forhandlingsretten, mens likestillingsforkjemperne har vært opptatt av at lovens bestemmelser bør kunne effektivt håndheves – ikke minst på grunn av den signaleffekt det har i forhold til partenes eget likelønnsarbeid.»

I spørsmålet om nærmere presisering av begrepet arbeid av lik verdi, fikk departementets forslag støtte i Stortinget. Begrepet kan presiseres ved at det inngår i loven hvilke kriterier som skal inngå ved sammenligning av forskjellig arbeid, som arbeidsforhold, ansvar og krav til opplæring og utdanning. Forslaget forutsetter også at slike sammenligninger kan foretas på tvers av faggrenser innenfor samme virksomhet.

4.2.4 EUs likelønnsbestemmelser og konsekvenser for norsk lovgivning

EUs bestemmelser og rettsavgjørelsen på området likelønn har fått konsekvenser for norsk lovgivning. Det gjelder bestemmelser om bevisbyrden, forståelsen av begrepene lik lønn for arbeid av lik verdi og virksomhet i likestillingslovens §5.

Den norske likestillingsloven av 1978 inneholdt ingen bestemmelse om bevisbyrde. Men Likestillingsombudet praktiserte prinsippet om arbeidsgivers bevisbyrde i sin håndheving av loven, og i 1981 påla Klagenemnda for første gang en arbeidsgiver ansvaret for at en sak ble tilfredsstillende opplyst. Som en følge av EØS-avtalen ble lovteksten endret på dette punktet i 1995. Begrunnelsen var at det vil gjøre lovverket klarere. Det vil øke rettsbevisstheten og forenkle bevisførselen. Det heter også at lovfestingen kan være et signal til arbeidsgiverne og partene i arbeidslivet om at de må være bevisste i sin lønns- og personalpolitikk, slik at de kan gjøre rede for bakgrunnen i lønnsaker.

Prinsippet om bevisbyrde innebærer at *»I tilfelle der det er påvist ulik behandling ved tilsetjing, permittering, vidareutdanning mm. er det presumpsjon for at grunnen til den ulike behandlingen er kjønn, med mindre arbeidsgjeveren sannsynleggjer at det finst ein annan grunn»* (Ot.prp. nr 29 (1994-95) Om lov om endringar i lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene). I praksis innebærer dette at dersom en arbeidstaker har lavere lønn enn en annen med lik eller lavere kvalifikasjoner, så kan gå en ut fra at dette skyldes det kjønn arbeidstakeren har, hvis ikke arbeidsgiver kan bevise at det er en annen saklig grunn for forskjellsbehandlingen.

Prinsippet om arbeidsgivers bevisbyrde gjelder i saker om tilsetjing, lønnsfastsetting og opplæring mm. i arbeidsforhold. I endringen av Lov om likestilling mellom kjønnene ble følgende avsnitt tatt inn i §5:

«Hvis det kan påvises lønnsmessig ulik behandling av kvinner og menn som utfører arbeid av lik verdi i samme virksomhet, må arbeidsgiveren sannsynliggjøre at dette ikke skyldes arbeidstakerens kjønn.»

Prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi må på grunnlag av EU-s regelverk og rettspraksis forstås slik at det omfatter sammenligning av forskjellig arbeid. Selv om det ikke er uttrykkelig presisert i likelønnsdirektivet eller satt på spissen i noen av Domstolens avgjørelser, bygger mye av rettspraksis på sammenligninger på tvers av faggrenser. Lovteksten i den norske likestillingslovens § 5 omtaler også lik lønn for arbeid av lik verdi. Det er gjennom forarbeidene og praksis at begrepet lik verdi er blitt innsnevret til tilnærmet likt arbeid. For å komme i samsvar med forpliktelser som følger av EØS-avtalen, kan derfor enten Lov om likestilling endres slik at begrepet lik verdi blir presisert. Eller praksis og tolkning av loven kan endres, slik at EUs likelønnsdirektiv og rettspraksis legges til grunn ved håndheving av Lov om likestilling mellom kjønnene.

Det kan også reises spørsmål om § 14 i Lov om likestilling mellom kjønnene strider mot EU likelønnsdirektiv. I § 14 heter det at Klagenemnda for likestilling ikke kan treffe avgjørelser i saker som hører inn under Arbeidsretten. Dette kan være i strid med direktivets bestemmelser om effektiv håndheving, hvor det heter at «ansatte skal kunne gjøre sine rettigheter gjeldende ved domstol etter å ha henvendt seg til andre relevante myndigheter.» Det er ingen hindringer i dag for at enkeltpersoner kan prøve sin sak for den vanlige domstolen. Problemet er at domstolen ikke kan ta stilling til en tariffavtales gyldighet og lovlighet, og en enkeltperson kan ikke prøve en tariffavtale direkte for Arbeidsretten. En ansatt kan prøve sin sak for Arbeidsretten gjennom sin arbeidstakerorganisasjon, men det forutsetter både at organisasjonen er villig til å fremme saken, og at den ansatte er organisert.

4.2.5 Andre tiltak

Prosjekt lik lønn for kvinner og menn i Norden var et fireårig prosjekt som ble opprettet i 1990. Likelønnsprosjektet var et nordisk samarbeidsprosjekt og et ledd i myndighetenes arbeid for likelønn. Prosjektet fikk i mandat å fremskaffe kunnskap, og gjennom opplysning og informasjon sette likelønnsproblemet på dagsorden, både på den politiske dagsorden og på dagsorden for lønnsoppgjørene. Målgruppen var beslutningstakere både på politisk plan og i arbeidslivets organisasjoner. Prosjektet skulle også foreslå tiltak og strategier for likelønn.

Bakgrunnen for prosjektet var at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn økte midt på 80-tallet, samtidig som tema likelønn i liten grad var fremme hverken i likestillingsdebatten eller under lønnsforhandlingene mellom partene i arbeidslivet.

Gjennom forsknings- og utredningsarbeid påviste prosjektet systematiske ulikheter i lønnsdannelsen for kvinner og menn. I et arbeidsmarked i endring, hvor den store revolusjonen har vært kvinners økende deltakelse og økende utdanning, var det nødvendig å ta opp diskusjonen om lavlønn, likelønn og kvinnesolidaritet. Prosjektet slo hull på myten om kjønnsnøytralitet i lønnsdannelsen, og at kvinners bedre posisjon i arbeidslivet var ensbetydende med lønnsutjevning. En viktig parole i prosjektet var at kjønnsbetingede lønnsforskjeller i arbeidslivet er et økonomisk uttrykk for likestilling. Likelønn dreier seg om lønnsforskjeller på alle nivå i arbeidslivet og berører mange lavlønte kvinner, men også kvinner med høy utdanning og kvinner i høyere stillinger. Et annet sentralt tema var kjønnsdelingen i arbeidslivet, og sammenhengen mellom stor konsentrasjon av kvinner og lav lønn i mange yrker.

Prosjektet gjennomførte et omfattende informasjonsarbeid. I tillegg til en rekke nordiske publikasjoner ble *Magasinet lik lønn for kvinner og menn* distribuert i fire år, med to nummer pr år og et opplag på ca 10 000. Den viktigste målgruppen var arbeidstakerorganisasjonene. I løpet av prosjektperioden ble likelønn satt på dagsorden, og i de sentrale lønnsoppgjørene ble likelønn og kvinnelønn sentrale krav.

4.3 ARBEIDSLIVETS ORGANISASJONER OG TILTAK FOR LIKELØNN

4.3.1 Landsorganisasjonen i Norge

Helt fra Landsorganisasjonen ble stiftet i 1899 har likelønnskrevet stått på LOs dagsorden. Kravet var da lik lønn for likt arbeid eller som parolen var, «lik lønn for samme arbeid». Ulike samfunnsmessige forhold som stor arbeidsløshet, høy barnedødelighet og samfunnets generelle syn på kvinner og menn, gjorde at selv om

prinsipperklæringene ble fattet om likelønn, så var ikke likelønnskrevet det viktigste arbeidet i fagbevegelsen i perioden fra 1900 og fram til etter krigen i 1946.

LO kongressens vedtak i 1923 om: «en jobb pr. familie» viser forsørgertenknningen som resulterte i forsørgertillegg. Forsørgertillegg ble gitt til menn uansett alder, mens kvinnelige eneforsørgere ikke fikk det samme tillegget. Vektlegging av familiepolitikk fremfor likestilling/likelønn var ofte like mye kvinners ønske som menns. Arbeiderklassens kvinner har hatt et annet forhold til likestilling enn de borgerlige kvinnene. I en lang periode i dette århundre var det status å ha en «hjemmeværende» kone eller være «hjemmeværende», også for kvinnene og spesielt i arbeiderklassen. I tillegg kommer at lønn var det fortrinnet kvinnene hadde for i det hele tatt å få arbeid. I sum førte dette til at kampen om likelønn ikke var spesielt viktig for fagbevegelsen i denne perioden.

Landsorganisasjonens representantskap (LOs øverste myndighet i periodene mellom to kongresser) uttalte i 1946 følgende:

«Bestrebelsene for utjevning (av lønningene) bør ta sikte på en alminnelig minskning av lønnsforskjellen gjennom heving av alle kvinners lønnsnivå, i første rekke på områder hvor dette ligger særlig lavt. Målet må være at arbeidsomkostningen skal bli like stor enten arbeidet utføres av kvinner eller menn. Utjevningen må ikke begrenses til de forholdsvis fåtallige tilfelle hvor menn og kvinner er sysselsatt i fullstendig likt arbeid.»

I løpet av 50-årene ble det stadig større etterspørsel etter arbeidskraft, både for menn og kvinner. Frykten fra kvinnene om å miste arbeidsplassen ved likelønnskrav ble derfor svekket. Det var i første rekke forbundene som organiserte kvinner og kvinneutvalgene i LO som var pådrivere til likelønnskampen i 50-årene.

Fordelingen av de såkalte dyrtidstilleggene ble likestilt mellom kvinner og menn i 1946, etter krav fra en samlet fagbevegelse. Dette betydde en reduksjon på hele 10 prosent i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i perioden, fra 1946 til 1950.

Under den norske debatten om ratifisering av ILO-konvensjon nr 100 om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi, var LO en pådriver for ratifisering. Allerede i 1951 uttalte LO seg positivt for ratifisering, og mente bl.a. at de tariffmessige hindringene kunne overvinnes hvis staten ryddet bort lov- og samfunnsmessige hindringer. Landsorganisasjonen og forbundene hadde stadig dette emnet oppe på dagsorden i årene fra 1951 – 1959.

I 1957 fattet LO kongressen vedtak om tilslutning til kravet om ratifikasjon av konvensjon nr 100. Samme året gjennomførte LO sin første faglige kvinnekonferanse hvor likelønsspørsmålet og andre spørsmål angående kvinnes stilling i arbeids- og organisasjonslivet ble drøftet.

På slutten av 50-tallet sto LO sammen med Arbeidernes Opplysningsforbund om å få laget en håndbok om likelønnsproblemet. LO opprettet videre sin egen LO-skole for kvinner. Likelønsspørsmålet var et av hovedemnene på skolen og det ble arrangert kurs i likelønnsarbeid i hele landet i LOs regi.

I 1960 kom det første tariffoppgjøret hvor likelønn i tariffene sto på programmet.

I 1961 ble det opprettet en likelønnsavtale mellom LO og N.A.F, også kalt rammeavtalen for likelønnsprinsippet. Det ble samtidig opprettet en rammeavtale om bruk av systematisk arbeidsvurdering. Samme året opprettet både LO og N.A.F hver sine likelønnsutvalg som spesialforhandlet i likelønsspørsmålet, samtidig som det ble tema på forbundsplan.

Systematisk arbeidsvurdering ble i stor grad benyttet i forhandlingene som skjedde på bakgrunn av rammeavtalen om likelønn og fjerning av de gamle kvinne-

tariffene til fordel for kjønnsnøytrale tariffavtaler. Det er likevel en kjensgjerning at kvinnene som oftest ble plassert i de laveste lønnsklasser selv om de hadde bedre utdanning enn sine mannlige kolleger. Grunnen var at arbeidsvurderingssystemene ikke var vurderteller basert på kjønnsnøytralitet. (se "*Norske erfaringer med arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel*" i kap 7)

I perioden 1961 – 1966 ble tariffene regulert hvert år for å få gjennomført de nødvendige endringene som følge av rammeavtalen om likelønn og ratifiseringen av ILO-konvensjonen.

Ved lønnsoppgjøret i 1964 krevde LO et lavlønnstillegg, hvor målet var en utjevning mellom høytlønte og lavlønte. Kravet fikk ikke gjennomslag hos motparten i første omgang og tariffoppgjøret endte med brudd og tvungen lønnsnemnd. Lavlønnstillegget ble likevel gjennomført, men det slo forskjellig ut for kvinner og menn, og kvinnene fikk minst. Lavlønnstillegget skulle gis til arbeidstakere som tjente mindre enn visse beløp, og denne grensen ble satt forskjellig for kvinner og menn. Begrunnelsen var at lønn for kvinner og menn skulle vurderes særskilt i forhold til det gjennomsnittlige lønnsnivået for kvinner og menn i industrien. «Taket» ble satt lavere for kvinner enn for menn, fordi kvinnenes gjennomsnittslønn for hele industrien var lavere enn for menn.

I denne perioden ble det også gitt generelle tillegg til alle voksne arbeidstakere i industrien. Det vil si at kvinner og menn fikk samme tillegg, noe som virket utjevne på lønnsforskjellene basert på kjønn. Men på grunn av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i Norge ble ikke lønnsforskjellene redusert så mye som noen hadde håpet, fordi kvinner og menn sjelden utførte samme slags arbeid og vurderingen av deres arbeid bygget på skjønn og tidligere erfaringer.

I 1980 ble lavlønnsgarantien innført som en del av tariffoppgjøret mellom LO og N.A.F. Garantien gikk ut på at bedriftens gjennomsnittlige lønnsnivå ble målt opp mot 85 prosent av industriens gjennomsnitt. Hvis det lå under, utløste dette tillegg til alle i bedriften gitt i kronetillegg. Ut over 80 årene skjedde det noen endringer i ordningen.

4.3.2 Akademikernes Fellesorganisasjon

AF har i større grad lagt vekt på at likelønnsproblemet er et verdsettingsproblem for kvinner og kvinnedominerte yrkesgrupper. Det er en overordnet lønnspolitisk målsetting for AF at yrkesgrupper/ den enkelte gis likeverdig uttelling for stillingens krav til utdanning, kompetanse og ansvar.

I oppgjøret i kommunal sektor i 1994 gjennomførte 5 AF- foreninger; Norsk sykepleierforbund, Norsk Bioingeniørforbund, Norske Fysioterapeuters Forbund, Norsk Ergoterapeutforbund og Norsk radiografforbund den første rene likelønnsstreiken i Norge. Hovedkravet for de streikende organisasjonene var knyttet til likelønnsproblemene for kvinnedominerte yrkesgrupper. Det var satt fokus på likelønn foran tariffoppgjøret 1994, bl.a. gjennom innstillingen fra det partsammensatte «kvinnelønnsutvalget» i kommunal sektor. Utvalget viste blant annet til at regjeringen i Stortingsmelding nr. 70 (1991-92) Likestillingspolitikk for 1990-åra, pålegger partene i arbeidslivet å arbeide for likelønn gjennom frie forhandlinger. I meldingen heter det at det offentlige som arbeidsgiver, har et særlig ansvar for gjennomføringen av likelønnsprinsippet. Kommunenes Sentralforbund erkjente at det var et godt dokumentert behov for likelønns- og likestillingstiltak, men i slutttilbudet ble ikke sykepleiernes lønns plassering justert i forhold til mannsdominerte yrkesgrupper med like lang utdanning. I følge sykepleierforbundet var «*slutttilbudet fra Kommunenes Sentralforbund ved oppgjøret i 1994 nesten kjemisk rensset for likelønns- og likestillingstiltak*». På denne bakgrunn ble forslag til ny hovedtarif-

favtale avvist, og streiken blant de kvinnedominerte yrkesgruppene i kommunal sektor var en realitet. Streiken ble stanset ved at myndighetene grep inn med lov om tvungen lønnsnemnd, og man vant ikke frem i Rikslønnsnemnda.

I 1995 var samtlige AF-foreninger i streik i hele offentlig sektor, og likelønnsk-ravet utgjorde en del av streikegrunnlaget. I kommunal sektor ble de øvrige parter i 1995 enige om et ekstra tillegg på kr 2200 til alle stillingskoder med minimum 75 prosent kvinneandel. AF aksepterte ikke dette som en hensiktsmessig strategi for å løse likelønnsproblemene i kommunal sektor. AF mente at tillegget ble gitt for vilkårlig, uten en objektiv vurdering av hvilke stillingskoder som har et likelønnsproblem og omfanget av dette.

I AFs målprogram for perioden 1996-98 vektlegges bl.a lik lønn for sammenlignbare kvinne- og mannsdominerte yrker, likhet mht. muligheter for utdanning og arbeid, og likhet mht. muligheter for utvikling og avansement i stillinger. AF har i stor grad fokusert på likelønnsproblemer som verdsettingsproblemer for kvinne/kvinnedominerte yrkesgrupper. Det er en overordnet lønnspolitisk målsetting for AF at yrkesgrupper og den enkelte skal gis likeverdig uttelling for stillingens krav til utdanning, kompetanse og ansvar.

4.3.3 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

YS ble etablert i 1977 og kvinner utgjør 70 prosent av medlemmene. Med bakgrunn i høy kvinneandel har organisasjonen satt fokus på likestilling og likelønns-spørsmål. Spørsmålet om lik lønn for arbeid av lik verdi er tatt opp i prinsipp-programmene og lønnspolitiske dokumenter.

I offentlig sektor, der YS har de fleste kvinnene, har krav om likelønn hatt en sentral plass siden midten av 80-tallet. Det er imidlertid først på 90-tallet at YS har fått særlig gjennomslag for likelønnskrevet.

Ved oppgjøret i 1990 fremmet YS-kommune krav om forpliktende opptrappingsplan for kvinnedominerte yrker. Denne planen var ment som et innspill i forhandlingene for å få i gang en diskusjon omkring dette tema. Det ble også fremmet krav om et eget partssammensatt utvalg for å vurdere kvinners lønn og lønnsutvikling, og «kvinnelønnsutvalget» ble oppnevnt. Kvinnelønnsutvalget ble oppnevnt på nytt i oppgjøret i 1991, med nytt mandat.

YS-kommune har lagt frem konkret forslag om opptrappingsplan for de kvinnedominerte yrkene. Med kvinnedominert har YS lagt til grunn stillingskoder med minst 75 prosent kvinneandel. I forslaget fra 1995 heter det:

«Forpliktende opptrappingsplaner innenfor de enkelte overenskomster for heving av lønnsnivået for kvinnedominerte grupper. Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i sammenlignbare yrker eller arbeidsforhold, og som ikke kan forklares med ulikheter i ansiennitet ol. skal reduseres og utlignes i løpet av en 3-års periode.»

Kravet om forpliktende opptrappingsplan ble også lagt frem i 1993, og da ble kvinnedominerte stillinger med toplønn under 175 000 på grunnstigen, prioritert. Et primært krav ved tariffrevisjonen i 1995 var at kvinnedominerte grupper skulle ha et særskilt kronetillegg, og resultatet var kr 2200 på regulativet for kvinnedominerte grupper. Følgende ble tatt inn i forhandlingsprotokollen:

«Partene forplikter seg til å videreføre stillingsregulativutvalget og stillingsvurderingsprosjektets arbeid gjennom utarbeidelse av en konkret plan for gjennomføring av likelønn mellom kvinner og menn. Første del av planen skal angi tiltak som anbefales gjennomført ved lønnsoppgjøret 1.5.96.»

I statsoppjøret har også organisasjonen prioritert kvinnelønn de siste 10 årene, men med en annen profil enn for de kommuneansatte. YS har prioritert stillingskoder med over 50 prosent kvinner, og krevd raskere opprykkstakt og / eller høyere topplønn/ kortere stiger for disse gruppene.

I privat sektor er det særlig innen forsikring, bank og funksjonærområdene i industrien det er de største lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. YS-forbundene i disse områdene har gjennom tariffoppgjørene og likelønntiltak forøvrig oppnådd at kvinner har hatt bedre lønnsvekst enn menn. For eksempel i NHO-området har kvinners lønnsvekst vært på 25,3 prosent og menns lønnsvekst på 21 prosent i perioden 1990-95. I forsikring har kvinners lønnsvekst vært betydelig bedre.

4.4 AVTALER OM LIKESTILLING I ARBEIDSLIVET

Gjennom forhandlinger har organisasjonene i både offentlig og privat sektor, etter hvert inngått avtaler om likestilling mellom kvinner og menn, og om likelønn. Avtaleverket gir føringer og anbefalinger for arbeidet for likestilling. Hovedavtalene i statlig og kommunal sektor og rammeavtalen mellom LO og NHO pålegger partene et visst ansvar for likestilling og gir enkelte retningslinjer for utforming av lokale avtaler. Når det gjelder likelønn er avtalene stort sett konsentrert om hvordan den enkelte virksomhet bør arbeide for å sikre en kjønnsnøytral lønnsfastsetting, og ansvaret for gjennomføring er delegert ned på lokalt plan.

I 1982 ble tilleggsavtale VI – *Rammeavtale mellom NHO og LO om likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet* tatt inn i hovedavtalen mellom LO og NHO. Denne avtalen peker bl a på viktigheten av likestillingsarbeid og hjemler opprettelse av bedriftstilpassede lokale likestillingsavtaler. Rammeavtalen forplikter partenes organisasjonsledd til å bistå i dette arbeidet, f eks gjennom utarbeidelse av materiell, informasjon, arrangere kurs/-konferanser, stille foredragsholdere til disposisjon osv. Den inneholder også en bestemmelse om tvisteløsning.

Avtalen henviser til ILO-konvensjonen nr 100 og likestillingsloven. Partene understreker nødvendigheten av å drive et planmessig og målrettet arbeid og det heter at lokale parter kan drøfte opprettelsen av lokale avtaler om likestilling. De lokale avtalene bør inneholde kartlegging av menns og kvinners representasjon, ansettelse, lønn, opplæring, avansement ol. Avtalen bør videre inneholde en plan som kan fremme likestilling mellom kjønnene og som kan evalueres årlig.

Det er ikke foretatt noen systematisk kartlegging av antall lokale likestillingsavtaler i LO/NHO-området. De spredte forsøk som er gjort tyder imidlertid på at det siden 1982 ikke er opprettet særlig mange lokale avtaler. I følge en brosjyre utgitt av LO og NHO har bare 14 av 10 337 mulige bedrifter opprettet likestillingsavtaler i 1995. Det viser seg også at det er inngått lokale «likestillingsavtaler» som inneholder noe helt annet, avtaler som ikke er virksomme og avtaler som ikke er kjent utenfor bedriften.

Hovedavtalene i både stats- og kommunesektoren har liknende bestemmelser om lokale likestillingsavtaler: i staten skal den enkelte virksomhet inngå en lokal tilpasningsavtale; denne skal inneholde likestillingsbestemmelser (HA anfører minimumsbestemmelser), mens Hovedavtalen i kommunal sektor har bestemmelser om lokal handlingsplan.

Dette arbeidet er i liten grad fulgt opp. Det har vist seg at svært få bedrifter har utviklet lokale avtaler. Under lønnsoppjøret i 1995 ble partene enige om å styrke likestillingsarbeidet i et ti- punktsprogram. Programmet tar opp holdningsskapende arbeid, vektlegging av likestilling i bedriftsutviklingsarbeid, gjennomgang av særavtaler og overenskomster, samt styrking av arbeidet med lokale likestillingsavtaler.

I *Hovedavtalen for arbeidstakere i staten* er det fastsatt at alle etater og virksomheter skal opprette likestillingsavtaler som fastsetter særlige tiltak som kan iverksettes for å fremme likestilling. Avtalen krever at de lokale tilpassningsavtalene skal inneholde visse minimumsbestemmelser om likestilling (Hovedavtalens § 21). Avtalen må inneholde tiltak for å sikre kvinner kvalifiserende oppgaver på linje med menn, og tiltak for å sikre at lønnsfastsettelsen skjer ut fra kjønnsnøytrale kriterier som praktiseres på en likestillingsfremmende måte for lønnsfastsettelse.

Hovedavtalen for arbeidstakere i kommunal sektor har også målsettinger om konkret likestillingsarbeid på kommunale arbeidsplasser. I formålsparagrafen fremheves at hensikten er å bedre kvinners stilling. Hovedavtalen pålegger ikke kommunene å utarbeide konkrete planer, men ansvaret for likestillingsarbeidet ligger hos overordnede politiske organer, og ansvaret for konkrete planer er lagt til administrasjonsutvalgene.

Det lokale likestillingsarbeidet i kommunal sektor er med andre ord frivillig. Som eksempler på områder som planarbeidet kan omfatte nevnes bl.a. tiltak for å rekruttere kvinner til stillinger med høyere lønn, bedre karriere- og avansementsmuligheter. Likelønn nevnes også, og det heter at det kan utarbeides relevant lønnsstatistikk og tiltak for å sikre kjønnsnøytrale systemer for lønnsfastsettelse. I 1990 hadde 30 prosent av kommunene opprettet handlingsplan for likestilling (Kvinnelønnsutvalget, 1994). En nyere undersøkelse viser at ca 14 prosent av kommunene har likelønnsplaner i en eller annen form (Halsaa, 1995).

Samlet sett har avtaleverket mellom partene i arbeidslivet sine begrensninger i forhold til arbeidet for likelønn. Den største svakheten er at tiltakene er basert på frivillighet på lokalt plan. Arbeidsplasser i privat sektor og i kommunesektoren kan selv avgjøre om de vil starte et planmessig arbeid for likelønn. Staten er pålagt en slik virksomhet, men for alle gjelder at avtalene i liten grad gir konkrete retningslinjer for hvordan og hvilke innhold planarbeidet bør få. Avtalene stiller vage krav til planens utforming, innhold og hvordan de skal håndheves. Det er grunn til å anta at avtaleverket på dette området i liten grad har ført til lokal aktivitet.

4.5 TARIFFOPPGJØRENE I 1995 OG 1996 OG LIKELØNN

4.5.1 10- punkts programmet

Ved mellomoppgjøret i 1995 ble hovedsammenslutningene (LO/YS og NHO) enige om å styrke likestillings- og likelønnsarbeidet og det ble utarbeidet et 10-punkts program for likestilling. Innledningsvis heter det at LO/YS og NHO er enige om å arbeide for å fremme likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Formålet er å oppnå at alle arbeidstakere – uansett kjønn – gis samme muligheter til arbeid og faglig utvikling, og likestilles med hensyn til ansettelse, lønn, opplæring og avansement. For arbeidslivet representerer kvinner mange steder en utnyttet ressurs, som det også er i bedriftenes interesse å ta i bruk.

I programmet heter også at når det gjelder lønn skal likestillingslovens § 5 legges til grunn. Partene vil også gjennom aktiv handling utfordre bedriftsledere og tillitsvalgte til å bruke Likestillingsavtalen og at de skal legge til rette for dette arbeidet frem mot Hovedoppgjøret i 1996. Arbeidet har også et perspektiv ut over Hovedoppgjøret i 1996.

Partene ble enige om følgende 10-punkts program:

1. Likestilling er et lederansvar som må plasseres i toppen av bedriftsorganisasjonen.
2. Likestilling mellom kjønnene og likelønn omfatter mer enn lønns spørsmål. Likestilling gjelder også holdninger og normer. Holdningsskapende arbeid må derfor prioriteres høyt.

3. Partene på de enkelte bedrifter må vurdere behovet for en gjennomgang av sine særavtaler med henblikk på å avdekke kjønnsbetingede ulikheter.
4. Bedriftene oppfordres til å revurdere, eventuelt utarbeide en rekrutteringspolitikk som ivaretar likestillingsperspektivet ved ansettelser, forfremmelser og kompetansegivende etter- og videreutdanning.
5. Det skal etableres et prosjekt mellom LO og NHO som har som formål å gi økt kunnskap om kvinners og menns innplassering i stillings- og lønssystemer. Likestillingslovens §5 legges til grunn for prosjektet. De sammenligninger som skal foretas må ta utgangspunkt i de mål bedriften har for sin virksomhet. I avtalen YS og NHO heter det at i den utstrekning et prosjekt blir lagt til en bedrift hvor YS har medlemmer, vil YS medlemmer bli trukket inn i prosjektet på linje med øvrige ansatte i bedriften.
6. Mellom forbund og landsforeninger skal det innen 1.1.96 foretas en gjennomgang av overenskomster og andre forhold for å kartlegge eventuelle lønnsforskjeller mellom kjønnene i den enkelte bransje.
7. Mellom forbund og landsforeninger skal det drøftes hvordan tilleggsavtale 6 skal kunne anvendes for å stimulere til likestilling mellom kjønnene.
8. Likestilling gis sentral plass i de informasjonsmøter som partene hver på sin side skal arrangere i forbindelse med årets tariffoppgjør.
9. Partene er enige om å anbefale bedrifter og bransjer som driver bedriftsutviklingsarbeid å legge vekt på likestilling mellom kjønnene, jfr. Tilleggsavtale 1.
10. YS, LO og NHO skal avholde en likestillings- / likelønnskonferanse i løpet av 1995.

Styringsgruppa for 10-punkt programmet sendte ut forespørsel til forbundene/landsforeningene om tilbakerapportering m.h.t. framdrift i arbeidet med gjennomgangen av overenskomstene og eventuelle planlagte tiltak, samt hvordan arbeidet med gjennomgang av særavtalene var tenkt gjennomført. Tilbakemeldingen viste et stort behov for bevisstgjøring og veiledning; partene på forbunds-/landsforeningsnivå var usikre på «hva de skulle se etter». Ingen hadde funnet forhold i overenskomstene på dette tidspunkt som kunne forklare kjønnsforskjeller. På denne bakgrunn inviterte styringsgruppa til to arbeidsseminarer vinteren 1996. Tema her var holdninger og hvordan disse påvirker «hva vi ser» og tolkning av «lik lønn for arbeid av lik verdi». Likestillingsloven ble dessuten fortolket i forhold til permitteringer i fiskeindustrien på bakgrunn av en oppgave for juridisk embetseksamen. Arbeidsseminarene forsøkte å samle de ulike overenskomstpartene slik at de kunne sette seg sammen og drøfte disse spørsmålene på en mer uforpliktende og åpen måte enn ofte vil være tilfelle i forhandlingssituasjoner. Arbeidsseminarene må oppfattes som vellykkede og det ble gitt uttrykk for behov for verktøy og veiledning i det videre arbeidet.

Når det gjelder pkt. 5 i 10-punkt programmet, har styringsgruppen vært enig om å avvente rapporten fra det offentlig oppnevnte utvalget som skal vurdere arbeidsvurdering som virkemiddel for å oppnå likelønn.

Oppfølging av resultatene fra tariffoppgjøret 1996 vil stå sentralt når arbeidet med 10-punkt programmet LO/NHO gjenopptas etter at forhandlingene er sluttført. Det er for tidlig å si noe konkret om aktuelle tiltak, men tidligere arbeid i styringsgruppa har synliggjort et stort behov for verktøy i det videre arbeidet, ikke minst i forhold til fortolkning av likestillingslovens bestemmelser om lik lønn for arbeid av

lik verdi. Det er også stor etterspørsel etter kartleggingsverktøy. Det har også vært diskutert muligheter for utprøving av 10-punkt programmet i utvalgte bransjer/bedrifter.

4.5.2 Privat sektor LO/NHO området

– *Lønnsoppgjøret i 1995*

Oppgjøret mellom LO og NHO i 1995 fikk en lavlønsprofil som særlig tok sikte på større grad av likelønn mellom kvinner og menn. Hoveddelen av lavlønnstilleggene ble gitt på individuelt grunnlag avhengig av den enkelte ansattes lønn, noe som ble antatt å øke treffsikkerheten.

I kravet fra LO var hovedpunktene kjøpekraftsforbedring for lavere og midlere inntekter og en prioritering av lønnsutjevningen mellom kvinner og menn. Det ble brudd i forhandlingene og oppgjøret gikk til mekling. Det ble enighet om

- et generelt tillegg på kr. 0,80 til alle.
- i minstelønnsområder gis det ytterligere et tillegg på kr 0,80 pr time for voksne arbeidere med en timelønn under kr 85,38. Ytterligere kr 0,50 gis til voksne arbeidere med en timelønn under kr 75,90.
- i nærmere spesifiserte normallønnsoverenskomster – i hovedsak et lønnsnivå under 90 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn – gis voksne arbeidere kr 0,85 pr time utover det generelle tillegget.

LO og NHO ble etter forslag fra Riksmeklingsmannen, enige om å nedsette et partssammensatt utvalg for gjennomgang av lavlønsordningene, likelønn ol. Bakgrunnen var LOs krav om individuelle lønnstillegg for arbeidstakere med under 90 prosent av industriens gjennomsnitt, og at NHO fremmet tilbud om spesielle tillegg til bedrifter med høy kvinneandel og lavlønn. I avtalen heter det at begge modellene ville på ulike måter ivareta hensynet til lavlønn og likelønn. Men partene var enige om at modellene inneholdt svakheter som gjør dem komplekse og vanskelige å beregne. Det var derfor vanskelig å forutsi hvilke praktiske konsekvenser dette ville få for den enkelte og for bedriften. «*For di begge modellene griper inn i eksisterende lavlønsгарантиer, ansiennitetskala, lønnsystem og relasjoner mellom ulike arbeidstakere, fører de til skjevheter i oppbyggingen av bedriftenes lønnsystemer.*»

På denne bakgrunn ble partene enige om å nedsette et felles utvalg som nærmere skal vurdere forslag som kan gi bedre løsninger på lavlønn/likelønnproblemene enn de foreslåtte løsninger under tariffoppgjøret 1995 og det som fulgte av daværende tariffavtaler.

Den nye modellen fra 1995 baseres på individuell lønn og ikke at bedriftens gjennomsnitt skal ivareta både likelønns- og lavlønsproblematikken. Det er gjennomført en spørreundersøkelse hvor bedrifter som hadde lokal forhandlingsrett og som ble omfattet av modellen ble valgt ut. Det viste seg at i 52% av bedriftene ble «de gamle» lønnsrelasjonene helt eller delvis gjenopprettet i de lokale forhandlingene. Dette kan tolkes på ulike måter. Ved å fokusere på den høyere andel som helt eller delvis gjenopprettet lønnsrelasjonene, kan man si at modellen ikke virket etter sin hensikt fordi de virkninger som var tilsiktet i den sentrale modellen ble motvirket i de lokale forhandlingene.

På den annen side er slike gjenoppsettinger å forvente; lokale lønnsystemer bygger på gjensidige forventninger om hva som er akseptable lønnsrelasjoner. Disse forventningene inkluderer kjønn. Det kan derfor diskuteres hvorvidt gjenoppsettingstendensen ville vedvart dersom modellen ble videreført, eller om vi ville få en gradvis endring i de underliggende holdningene knyttet til verdsettingen av ulike

typer arbeid/oppgaver. Slik sett kan et resultat hvor 48% ikke gjenopprettet lønnsrelasjonene, tolkes som et godt resultat. I tillegg kommer de områder som ikke har lokal forhandlingsrett og der intensjonene bak den sentrale modellen ble beholdt. Resultatet må også ses i forhold til at kvinner er langt mindre representert i høytlønnsbransjer. Det antas av utvalget som evaluerte modellen, at bedriftens økonomiske situasjon har virket inn i mange av de tilfeller der gjenoppretting ble foretatt – og den største delen av gjenopprettingen ble foretatt i de mannsdominerte områdene.

– Lønnsoppgjøret i 1996

LOs representantskap vedtok i møte 6. februar 1996 at tariffoppgjøret 1996 skulle gjennomføres forbundsvis. Det ble videre bestemt at på en del sentrale områder, herunder likelønn, skulle sekretariatet gis i oppdrag å samordne en felles strategi for utforming av kravene. I sin innledning til Representantskapet kommenterte LO-leder Yngve Hågensen resultatene av mellomoppgjøret 1995 og sa bl.a.:

«Det er ingen tvil om at den lokale utvikling mange steder har gått i motsatt retning og dempet utjevningseffekten av de sentralt avtalte tilleggene. Dette betyr ikke at våre anstrengelser er feilslåtte, men viser at vi står overfor sterke motkrefter. Vi må fortsatt ta sikte på å utjevne forskjeller mellom kjønnene som skyldes at typiske kvinneyrker er dårligere betalt, og det lokale arbeidet må styrkes. Gjennom oppfølgingen av et 10-punktsprogram i samarbeid mellom partene, vil vi motvirke forskjeller som skriver seg fra mekanismer på den enkelte arbeidsplass. Dette gjelder innholdet i avtalene, dette gjelder rekrutteringspolitikk og det gjelder tradisjoner for lokale tillegg.»

I sitt vedtak sa Representantskapet følgende om lavlønn/likelønn:

«Det er et sentralt mål for LO å jevne ut lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Gjennom samarbeid mellom partene etter 1995-oppgjøret tas det sikte på å motvirke forskjeller som skriver seg fra mekanismer på den enkelte arbeidsplass. Dette kan dreie seg om innholdet i avtaleverket, men også om rekrutteringspolitikk og tradisjoner for lokale lønnsjusteringer. Således må likelønn og likestillingsarbeidet prioriteres i alle tariff- og særavtaleområder.

For å sikre rimelig framdrift i utjevningsprosessen er det også nødvendig på mer sentralt forhandlingsnivå å tilgodese tradisjonelt kvinnedominerte områder. Dette må komme i tillegg til de viktige bidrag som etablerte garantiordninger innebærer, og som forutsettes videreført.

Et viktig bidrag i denne sammenheng vil også være at nye fagarbeidergrupper sikres fagarbeiderlønn. For at kvinner og menn i samme virksomhet skal ha like utviklings- og avansementsmuligheter, er utvidete muligheter for fagutdanning viktig.

Partene bør i tråd med Likestillingslovens §5 og Hovedavtalen arbeide for en gjennomgang av alle sine tariffavtaler for å avdekke og fjerne kjønnsbetingede ulikheter.

I den enkelte virksomhet bør en i løpet av avtaleperioden (96-98) opprette likestillingsavtaler og foreta de nødvendige endringer av særavtaler i tilknytning til innsatsen på forbunds- og sektorplan.»

To forslag som presiserte formuleringene i vedtaket ble enstemmig vedtatt.

– *Innspill til tariffpartene forut for tariffoppgjøret 1996*

Hovedtariffoppgjøret 1996 var et forbundsvist oppgjør. Modellen som ble brukt i 1995 var derfor uaktuell denne gang. Styringsgruppa sendte forut for hovedtariffoppgjøret 1996 et innspill til diskusjon mellom forbund og landsforeninger. Innspillet tok bl.a. opp:

- ansiennitet i forbindelse med omsorgspermisjon i forbindelse med fødsel
- bestemmelser om lokal (bedriftstilpasset) likestillingsavtale i overenskomstene
- gjennomgang av lønssystemer og særavtaler med henblikk på å avdekke kjønnsbetingede ulikheter.
- ivaretagelse av likestillingsperspektivet i bedriftens rekrutteringspolitikk
- organisering av og informasjon om likestillingsarbeidet mellom partene

– *Resultater av tariffoppgjøret 1996 (LO/NHO)*

En foreløpig gjennomgang av hovedresultatene fra de enkelte overenskomstområder viser en rekke positive resultater i forhold til likelønn/likestilling. Forbund med minstelønnsavtaler har økt minstelønna, noen relativt mye, og dette komme relativt mange kvinner til gode. Fiskeindustrien har en klar lavlønnsprofil på de lokale tilleggene, noe som kommer mange kvinner til gode.

Innspillet fra styringsgruppa for 10-punkt programmet synes å ha blitt brukt aktivt. Verkstedsoverenskomsten var først ute og la en mal som mange senere fulgte på likestillingsområdet. Overenskomstene har nå fått mer forpliktende tekst enn før. Bl.a. skal bedriftene i sin personalpolitikk ivareta likestillingsperspektivet ved ansettelser, forfremmelser og kompetansegivende etter- og videreutdanning. Dessuten skal partene på den enkelte bedrift i løpet av avtaleperioden foreta nødvendig gjennomgang av sine lokale avtaler for å sikre at disse er i samsvar med likestillingslovens bestemmelser. De aller fleste overenskomster, om ikke alle, har fått bestemmelser om lokal likestillingsavtale. De fleste med «bør»-formulering, men flere med bestemmelser om at det skal foretas en kartlegging i bedriften med henblikk på opprettelse av en bedriftstilpasset likestillingsavtale. Den mest forpliktende avtalen har man fått i nærings- og nytelsesmiddelindustrien, som sysselsetter en relativt stor andel kvinner. I henhold til overenskomstene på dette området skal det i løpet av avtaleperioden opprettes en lokal likestillingsavtale i bedriftene.

Mange har nå fått bestemmelser om lønnsansiennitet i forbindelse med permisjon ved fødsel/adopsjon. Noen har fått bestemmelser om permisjon med lønn ved tilvenning av barn i barnetilsynsordninger/1.skoledag. Forbund med tungt/farlig arbeid har fått inn bestemmelser om omplassering av gravide.

Både kommunal og statlig sektor har i forbindelse med tariffoppgjøret 1996 fått bestemmelser om likestilling/likelønn i avtaleverket. Innholdet er mye det samme som i 10-punkt programmet LO/NHO, med vektlegging av de mange ulike forhold som påvirker likestillingsproblematikken, som f.eks. holdninger og normer. Også her presiseres behovet for konkrete, målrettede tiltak.

4.5.3 Kommunal sektor

Resultatet av oppgjøret for kommunal sektor i 1995 ble et særskilt tillegg på kr 2200 for alle stillinger med en kvinneandel på 75 prosent eller mer. I tillegg ble det tatt inn i forhandlingsprotokollen at partene forplikter seg til å videreføre stillingsregulativutvalget og stillingsvurderingsprosjektets arbeid gjennom utarbeidelse av en konkret plan for gjennomføring av likelønn mellom kvinner og menn. Første del av planen skal angi tiltak som anbefales gjennomført ved lønnsoppgjøret i 1996 (YS-K).

I 1996 ble det gitt et generelt tillegg på kr 6000 til alle i kommunal sektor. Det ble ikke inngått avtale om egen kvinnepott slik som i 1995. I tillegg ble 1,8 prosent av lønnsmassen satt av til særskilte sentrale forhandlinger i forbindelse med innplassering i det nye stillingsregulativet i kommunal sektor. En vesentlig del av midlene skal avsettes til tiltak for kvinnedominerte yrkesgrupper i de lavere og midlere sjiktene. I den forbindelse er det hevdet at endel kvinnedominerte yrkesgrupper vil kunne få lønnstillegg som til sammen beløper seg til kr 10 – 20 000.

Det ligger ingen likelønnsføringer på de lokale forhandlinger i kommunesektoren i 1996, hvor 0,5 prosent av lønnsmassen skal fordeles.

I 1996 ble de sentrale partene enige om at de lokale parter minst en gang pr år skal ha et likelønnspolitisk drøftingsmøte som bl.a. skal omfatte likestilling og likelønn. I den forbindelse kreves at arbeidsgiver skal legge frem tallmateriale som viser lønnsnivå og lønnsutvikling fordelt på kjønn.

I vedlegget til forhandlingsprotokollen er det tatt inn et eget avsnitt om lokale handlingsplaner for likestilling (pkt 9.6). Her blir det anbefalt at det utarbeides lokale handlingsplaner for likestilling «både for å kartlegge praktiseringen/ bruken av avtaleverket samt bevisstgjøre partene i forhold til eventuell kjønnsdiskriminering».

4.5.4 Statlig sektor

Fra 1993 har det ved tariffoppgjørene blitt lagt sentrale føringer om en kvinneprofil på justerings- og lokale forhandlinger. Ved justeringsoppgjøret i 1995 la staten vesentlig vekt på et *balansert oppgjør med en klar likelønnsprofil*. Erfaringene viser at føringen i stor grad er fulgt. Tall fra justeringsforhandlingene i 1995 viser at kvinner fikk omlag 52 prosent av lønnsmidlene, mens proratafordeling tilsa 42 prosent. Det ble gjennomført endringer i lønnsrammene for kvinnedominerte grupper, bl.a. for dem med 3-årig høyskoleutdanning. Grupper som ble prioritert ved oppgjøret var kontor- og saksbehandlere, helse, politi og undervisning, på alle nivå. Områdene samferdsel og forsvar fikk lavere uttelling, bl.a. fordi teknisk personale ikke ble prioritert.

Ved tariffoppgjøret i 1996 ble det gitt et generelt tillegg på kr 6000 på alle lønnstrinn, noe som ga en gjennomsnittlig årslønnsvekst på 1,9 prosent for kvinner og 1,7 prosent for menn.

I de sentrale justeringsforhandlingene skulle det tas hensyn til virksomhetens rekrutterings- og konkurransesituasjon, samt likelønn på alle nivå. Det skulle legges til grunn at kvinner skal ha større andel av lønnsmassen (en økonomiske ramme på omlag 686 mill kr) enn en prorata fordeling tilsier. I 1996 utgjorde kvinnene ca 42 prosent av alle ansatte i staten, og skulle altså i følge avtalen, samlet få mer enn 42 prosent av lønnspotten.

Partene ble enige om ny tekst om lokal lønnspolitikk hvor det heter at:

«Før de årlige forhandlingene starter, skal det gjennomføres et forberedende møte mellom partene der man bl.a. gjennomgår forhandlingsgrunnlaget, forhandlingspottens størrelse, hensynet til likestilling m.v. og avtaler kravfrist og møteplan for gjennomføringen.

De sentrale partene tilrår at partene lokalt gjennomgår lønnsrelasjonene og lønnsutviklingen for å rette opp kjønnsbetingede forskjeller på alle nivå. Kvinner bør få en større andel av midlene enn en proratafordeling tilsier.»

Tall fra justeringsoppgjøret pr 1. august 1996 viser at kvinner fikk omlag 47 prosent av lønnsmidlene, mens proratafordeling tilsa 42 prosent. Som følge av at mange kvinner er plassert på lønnsrammer fikk kvinnegrupper uttelling ved at nesten alle

rammer ble endret samt ved overføring fra en ramme til en annen. grupper som ble tilgodesett ved oppgjøret var helse, undervisning og prester.

4.6 LAVLØNNSPOLITIKK OG LIKELØNNSPOLITIKK

De generelle vedtakene om likelønn som er tatt inn i avtaleverket ser ut til å ha liten betydning. Arbeidslivets organisasjoner og arbeidslivet generelt har i liten grad satt i verk tiltak for likelønn på lokalt plan.

Utgangspunktet for arbeidslivets organisasjoner og deres tilnærming til spørsmål om likelønn, er at problemet må løses gjennom forhandlinger mellom partene. Geir Høgsnes har vist at det er først og fremst i forbindelse med sentrale forhandlinger at spørsmål tilknyttet inntektspolitikk, rettferdighet og lønnsforskjeller er eksplisitte tema i forhandlingsprosessene. Det er særlig LOs prioritering av målet om reduserte lønnsforskjeller mellom alle kategorier lønnstakere, som har fått betydning for den gjennomsnittlige lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. De andre organisasjonenes strategier, som i større grad legger vekt på prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi, har fått mindre gjennomslag med tanke på reduserte forskjeller mellom kvinner og menn (Høgsnes, 1996).

Fagbevegelsens viktigste bidrag har vært lavlønnspolitikken, hvor målet om å heve lønna for lavlønnsgupper har ført til mindre gjennomsnittlige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Fagbevegelsen har i stor grad satt likhetstegn mellom lavlønn og kvinnelønn.

Likelønn i betydningen kvinners rett til lik lønn for arbeid av samme verdi, har i liten grad vært fremme som et krav fra arbeidstakerorganisasjonene. Det er først på 90-tallet at kvinnelønn og likelønn er kjørt frem som et krav i lønnsforhandlingene og de sentrale oppgjørene.

I fagbevegelsen er likelønn i stor grad definert som et lavlønnspol. LO-leder Yngve Hågenesen har fremholdt at lavlønnskravene på 90-tallet også er kvinnekraft. «Åtti prosent av de lavlønte er kvinner. For oss i LO-ledelsen er det psykologisk viktig erkjennelse». Prioritering av lavlønte har vært fagbevegelsens viktigste bidrag til utjevning mellom kvinners og menns gjennomsnittslønn. Sentrale virkemidler i 90-årenes lønnsoppgjør har vært kronetillegg og egne lavlønnstillegg, noe som har ført til at det er gitt større tillegg til lavlønnsgupper enn til andre (Likelønn, nr. 1, 1991).

Selv om lavlønn og likelønn har en rekke sammenfallende punkter, dreier det seg ikke om samme sak. Begrunnelsen for å satse på lavlønn er/ har vært at så lenge majoriteten av de lavtlønte er kvinner, og de fleste av disse kvinnene er LOs medlemmer, bør vektleggingen av lavlønn i tariffoppgjørene være en vesentlig faktor.

Lavlønnspolitikken, med vekt på å heve minstelønningene gjennom kronetillegg og lavlønnstillegg, har utvilsomt ført til mindre gjennomsnittlige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. LO har derfor vært en viktig bidragsyter til likelønnsutviklingen. Men denne tilnærmingen har også møtt kritikk. I den grad man har lyktes med lavlønnspolitikken, har den ført til mindre forskjeller. Men garantiordningen har vist seg å være lite treffsikker, og satsingen på lavlønn har hatt størst betydning for kvinner i offentlig sektor.

Lavlønnspolitikken i fagbevegelsen er heller ikke begrunnet med likelønn. Likelønnskrevet slik det er formulert både i ILO konvensjonen og likestillingsloven, har hatt problemer med å nå frem i arbeidslivet og i organisasjonene. Kritikken fra andre arbeidstakerorganisasjoner som AF, er begrunnet med at kvinner også representerer en velkvalifisert arbeidskraft, og at lønnsdiskriminering rammer kvinner på alle nivå i arbeidslivet. Det må være legitimt å argumentere for likelønn

for kvinner med høy utdanning og i ledende posisjoner, så vel som for ufaglærte kvinner i lavlønnsyrker. Likelønnskrevet slik det er kjørt frem på 80- og 90-tallet er derfor et brudd med tradisjonen som definerte kravet om lik lønn for likt arbeid og som satte likhetstegn mellom likelønn og lavlønn.

Det var først ved lønnsoppgjøret i 1995 at kravet om likelønn ble kjørt frem av flere grupper. Kravene dreide seg i stor grad om spesifikke tillegg til kvinnedominerte stillings- og yrkesgrupper. Kravene fikk til en viss grad gjennomslag, selv om det oppsto en del diskusjon og usikkerhet omkring tekniske løsninger og avgrensninger av aktuelle kvinnegrupper. Oppgjøret reflekterer en forandring, fra fokus på lavlønn til å definere likelønn som et spørsmål om kvinners lønnsforhold.

KAPITTEL 5

Internasjonale forpliktelser

Norge er forpliktet av flere internasjonale avtaler om likelønn for kvinner og menn. Den viktigste har vært ILOs konvensjon nr 100 om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å tilpasse det nasjonale lovverket til EUs direktiver og forordninger på området likelønn og likebehandling.

5.1 ILO-KONVENSJONEN NR 100 OM LIK LØNN FOR KVINNER OG MENN FOR ARBEID AV LIK VERDI

I 1951 vedtok ILOs internasjonale arbeidskonferanse konvensjon nr 100 om lik lønn for kvinnelige og mannlige arbeidere for arbeid av lik verdi. Konvensjonen ble ikke ratifisert i Norge før i 1959. I mellomtiden hadde Likelønnskomiteen vurdert spørsmålet om Norge burde ratifisere konvensjonen, og flertallet i komiteen gikk inn for godkjenning. Et enstemmig Storting fulgte opp denne anbefalingen, og konvensjonen trådte i kraft 24. september 1960.

I artikkel 1 blir det slått fast at uttrykket lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi betyr at lønn skal fastsettes uten kjønnsdiskriminering. Konvensjonens referanser til *arbeid av lik verdi* er mer omfattende enn uttrykket *likt arbeid*. Likelønnskonvensjonen har i stor grad dannet norm og vært retningsgivende for den nasjonale lovgivningen om likelønn mellom kvinner og menn.

Likelønnskonvensjonen gir ingen definisjon av innholdet i *arbeid av lik verdi*. Det heter at lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi, betyr at lønn skal fastsettes med utgangspunkt i arbeidets innhold uten hensyn til om det utføres av en kvinne eller en mann.

I artikkel to heter det at enhver medlemsstat skal ved midler som er i samsvar med de metoder for fastsetting av lønn som er i bruk i vedkommende land, fremme prinsippet om likelønn. Dette kan skje gjennom lovgivning, anerkjente former for fastsetting av lønn eller gjennom kollektivavtaler.

Artikkel tre handler om arbeidsvurdering som et virkemiddel for å realisere likelønn. Medlemslandene skal iverksette tiltak for å fremme objektiv arbeidsvurdering på grunnlag av det arbeid som skal utføres, når en slik vurdering vil bidra til å gjennomføre reglene i konvensjonen. Uttrykket *skal utføres* tolkes som at det er arbeidsoppgavene som ligger til stillingen som skal måles og sammenlignes, og ikke den individuelle arbeidsprestasjonen.

Det heter også at landene på en praktisk måte skal samarbeide med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene for å gjennomføre konvensjonens bestemmelser.

Samtidig med selve konvensjonen vedtok arbeidskonferansen Rekommandasjon nr 90 om likelønn. Den gir retningslinjer for iverksetting av likelønnsprinsippet. I artikkel 5 anmodes medlemslandene om å iverksette tiltak for samarbeid med partene i arbeidslivet, slik at de i fellesskap kan innføre eller fremme innføring av metoder for objektiv arbeidsvurdering. Det heter at det kan skje gjennom arbeidsanalyse i den hensikt å få en klassifisering av arbeidsoppgavene uten hensyn til kjønn. Ulike tiltak for å bedre kvinners posisjon på arbeidsmarkedet foreslås i artikkel seks.

Konvensjonen fremsetter med andre ord ingen krav om at det skal iverksettes tiltak for å gjennomføre objektiv arbeidsvurdering. Den foreskriver heller ingen

metode for arbeidsvurdering. Men det blir presisert at objektiv måling av arbeidsoppgavene er det eneste grunnlaget for lønnsdifferensiering som ikke bryter med likelønnsprinsippet.

Oppfølging og iverksetting av konvensjonen skjer gjennom årlige rapporter til ILO. En uavhengig ekspertkomité avgir hvert år rapporter til den internasjonale arbeidskonferansen. Rapporter som tok opp likelønn ble avlevert i 1956, 1975 og 1986.

Ekspertkomiteen har uttalt at iverksetting av likelønnsprinsippet forutsetter en teknikk som kan måle og sammenligne den relative verdien av arbeidet. Når arbeid sammenlignes må det foreligge en praktisk metode som kan garantere en kjønnsnøytral vurdering. Arbeidsvurdering er derfor den grunnleggende metoden som ligger til grunn for konvensjonens likelønnsbegrep.

Ekspertkomiteen har også understreket at prinsippet om likelønn går lengre enn til bare å omfatte tilfeller der arbeidet utføres på samme virksomhet og av både kvinner og menn. Komiteen uttalte at allment må det tas hensyn til at kvinner er konsentrert i visse yrker og sektorer i arbeidslivet.

Konvensjonen forbyr både direkte og indirekte diskriminering. Det er ikke tilstrekkelig å erstatte egne kvinnetariffer med lignende lønnssetninger som beskrives med et nøytralt språk, men hvor beskrivelsen av arbeidet og eksisterende lønnsforskjeller opprettholdes.

Staten har plikt til å sikre likelønn der staten har direkte eller indirekte innflytelse på lønnsdannelsen. På områder hvor lønn fastsettes ved forhandlinger, er staten forpliktet til å fremme likelønnsprinsippet. Ekspertkomiteen har fremholdt at konvensjonens respekt for retten til kollektive forhandlinger, medfører et tilsvarende ansvar hos arbeidstaker og arbeidsgiverorganisasjonene om en effektiv iverksetting av likelønnsprinsippet.

I en generell observasjon fra 1990 skriver ekspertkomiteen at de fleste stater har problemer med å iverksette likelønnsprinsippet. Nytt av å utarbeide objektive arbeidsvurderingssystemer blir trukket frem og det henvises til resultater som er oppnådd i enkelte land.

5.2 LIKELØNSBESTEMMELSER – EU OG EØS

Gjennom EØS-avtalen ble EUs likebehandlingsdirektiv herunder likelønnsdirektivet (Rådsdirektiv 75/117/EEC), også forpliktende for Norge. Norge er bundet av EU-direktivene om likelønn og den tolkingen som EF-domstolen har gitt før tidspunktet for undertegning av EØS-avtalen (2. mai 1992). Etter dette tidspunktet skal det tas tilbørlig hensyn til dommer som blir avsagt.

Prinsippet om likelønn ble tatt inn i Romatraktatens artikkel 119 da EEC ble til i 1957. I 1975 ble likelønnsdirektiv nr 117 (75/117/EEC) vedtatt. Direktivet har retningslinjer for hvordan artikkel 119 skal iverksettes. På likelønnsområdet har EF-domstolen gjennom sin praksis utviklet fellesskapsretten. Domstolen og direktivet har avklart flere prinsipielle spørsmål og bidratt til en presisering av innholdet i artikkel 119.

Artikkel 119 i Romatraktaten ble vedtatt for å forhindre konkurransevridning. Bakgrunnen var at kvinner ble betalt mindre enn menn for samme type arbeid i produksjonen, men størrelsen på lønnsgapet mellom kvinner og menn varierte mellom medlemslandene. Det var for eksempel mindre lønnsforskjeller mellom kvinnelige og mannlige arbeidere i sko- og tekstilindustrien i Frankrike enn i Belgia. Det innebar at kvinnene i Belgia tjente mindre enn sine mannlige kolleger og mindre enn både kvinnelige og mannlige produksjonsarbeidere i Frankrike. Belgisk tekstilindustri hadde følgelig lavere produksjonskostnader, noe som ble sett på som

konkuransevridning. Etterhvert har artikkel 119 fått betydning for utviklingen mot mindre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i arbeidslivet, og det er særlig gjennom flere avgjørelser i EF-domstolen at dette arbeidet er drevet frem.

Artikkel 119 bruker uttrykket lik lønn for likt arbeid, men bygger i stor grad på prinsippene i ILO-konvensjonen nr 100. Med likelønnsdirektivet innføres ordlyden lik lønn for arbeid av lik verdi. På det tidspunkt hadde EF-domstolen allerede inntolket begrepet arbeid av lik verdi, slik at direktivet kun ble en kodifisering av gjeldene rett (Defrenne II, sak 43/75).

5.2.1 Likelønnsdirektivet

Artikkel 1 i likelønnsdirektivet lyder i sin helhet:

Prinsippet om lik lønn til kvinnelige og mannlige arbeidstakere som traktatens artikkel 119 omhandler, heretter kalt «likelønnsprinsippet», innebærer at for samme arbeid eller for arbeid som tillegges samme verdi, skal all forskjellsbehandling på grunn av kjønn fjernes når det gjelder alle lønnsvilkår og lønnsfaktorer.

Særlig i et system der lønnsfastsettelsen bygger på en klassifisering av stillingene, skal de samme kriterier for menn og kvinner legges til grunn, og systemet skal utarbeides slik at det utelukker forskjellsbehandling på grunn av kjønn.

Artikkel 2 sikrer en effektiv håndheving. Der heter det at statene skal lovfeste tiltak som er nødvendig for arbeidstakere å gjøre sine rettigheter gjeldende *ved domstol etter eventuelt å ha henvendt seg til andre relevante myndigheter*.

I artikkel 4 heter det at medlemsstatene skal sette iverk tiltak som er nødvendige for å sikre at bestemmelser i kollektivavtaler, lønnsystemer, lønnsavtaler eller individuelle avtaler som strider mot likelønnsprinsippet, blir erklært ulovlige eller blir endret.

5.2.2 Oversikt over aktuelle avgjørelser i EF-retten

Domstolen har behandlet flere saker som er relevante med hensyn til bruk av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. Selv om domstolen ikke har tatt direkte stilling til hvordan begrepet arbeid av lik verdi skal defineres, har domstolen gitt verdifulle bidrag på dette området. I alt har domstolen avsagt dom i ca 20 saker angående fortolkning av likelønnsreglene (Andersen 1990, Ketcher 1993, Verwilghen 1987).

– lik lønn for arbeid av lik verdi

I et memorandum om likelønnsprinsippet utgitt av Kommisjonen, diskuteres karakteren av begrepet *arbeid av lik verdi*. Innledningsvis heter det at prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi har som mål å fjerne den eksisterende undervurderingen av arbeid som i hovedsak utføres av kvinner. Særlig med tanke på arbeid som er like krevende som arbeid som i hovedsak utføres av menn. I begrepet inngår derfor sammenligninger av helt forskjellig arbeid. Domstolen har ved flere anledninger uttalt at vurdering av arbeidets verdi innebærer en sammenligning med hensyn til de *krav* som arbeidet stiller og arbeidsoppgavens *karakter* (Commission of the European Communities, 1996).

De to viktigste sakene om fortolkningen av begrepet arbeid av lik verdi er Rummler-saken (Tyskland) og Danfoss-saken (Danmark). Domsavgjørelsene i disse sakene gir visse retningslinjer for hvordan likelønnsprinsippet skal praktiseres.

Rummlersaken handlet om lovligheten av et arbeidsvurderingssystem som belønnet fysisk anstrengelse (Gisela Rummler v Dato-Druck, sak 237/85). Domstolen slo fast at prinsippet om likelønn krever at det arbeidet som utføres skal vurderes objektivt og at et faglig arbeidsvurderingssystem skal inneholde faktorer som begge kjønn er særlig egnet til å oppfylle.

Spørsmålet om hvilke faktorer som kan brukes i et arbeidsvurderingssystem ble tatt opp. Domstolen uttalte at direktivet ikke forbyr bruk av faktorer som måler muskelstyrke eller som måler hvor tungt et arbeide er. Men det gjelder bare om det arbeidet som skal utføres faktisk krever fysisk styrke. Kvalifikasjonen må ha relevans for det arbeidet som skal utføres.

Dommen slo også fast prinsippet om at arbeidsvurdering skal skje ut fra en helhetsbedømmelse, og at typiske kvinnelige kvalifikasjoner skal regnes med når typiske mannlige kvalifikasjoner belønnes. Forutsetningen for et objektivt system er at det som helhet hindrer lønnsdiskriminering ved at det tar hensyn til faktorer som begge kjønn er særlig egnet til å oppfylle. Det må være balanse i systemet. Dette innebærer for eksempel at dersom muskelstyrke og fingerferdighet er relevante for arbeidsoppgavene, så kan ikke systemet belønne den typiske mannlige kvalifikasjonen uten samtidig å belønne den typiske kvinnelige.

Danfoss-saken handlet om individuell lønsplassering av kvinnelig og mannlig laboratoriepersonell. Danfoss-saken omfatter to domsavgjørelser, i 1984 og 1991. Da det etter den første dommen viste seg at det fortsatt var systematiske lønnsforskjeller mellom kvinner og menn på bedriften, samlet forbundet (Handel og Kontor) inn et nytt og betydelig mer omfattende materiale og reiste ny sak i 1991. Etter dommen ble partene enige om et nytt lønssystem og om etterbetalinger. Saken berørte 340 kvinner og det er forventet at det vil dreie seg om etterbetalinger på flere millioner kroner (Handels- og kontorfunktarienes Forbund i Danmark vs. Dansk Arbeidsgiverforening, for Danfoss, sak 109/88).

Danfoss- saken behandlet spørsmålet om hvilke kriterier som kan danne grunnlag for lønnstillegg. Domstolen tok stilling til faktorene fleksibilitet, faglig utdanning og ansiennitet, og slo fast at arbeidsgiver har rett til å gi de ansatte forskjellige tillegg, men at det skal skje etter faste og gjennomskuelige kriterier. Videre skal det være begrunnet med det konkrete arbeidet som utføres.

I dommen heter det kan gis tillegg for fleksibilitet og utdanning, dersom fleksibiliteten og den aktuelle utdanningen er relevant for arbeidet. For ansiennitet kan det gis automatiske tillegg, dersom det skjer på samme måte for kvinner og menn.

Rummler- og Danfossakene gir noen retningslinjer for hvordan begrepet arbeid av lik verdi skal tolkes. Når verdien i et arbeid skal vurderes, skal det legges vekt på kriterienes konkrete relevans. En arbeidsgiver kan ikke begrunne en lønnsforskjell med at mennene er pålagt noen abstrakte plikter uten konkret relevans. Eller med at mennene har noen irrelevante evner eller kvalifikasjoner.

Et annet betydningsfullt krav er at alle vesentlige elementer i det konkrete arbeidet skal avspeiles i valg av kriterier. Dette er av stor viktighet ved oppbygging og vurdering av arbeidsvurderingssystemer.

Av andre saker som har tatt opp forståelsen av likeverdige arbeid kan nevnes Macarthy's Ltd. v Wendy Smith (sak 129/79). Der slo domstolen fast at det skal være konkrete vurderinger av det arbeidet som faktisk utføres av arbeidstakere av ulikt kjønn. I dommen heter det at det er det kvalitative aspektet og arbeidets art som skal sammenlignes. Det siste kan tolkes som at markedspris eller verdien for arbeidsgiver, ikke skal legges til grunn ved sammenligning.

Danmark ble anklaget for brudd på likelønnsdirektivet fordi den danske likelønnsloven brukte uttrykket *likt arbeid*. Som en følge av dette endret Danmark sin likelønnslov i 1985 til å omfatte *arbeid av lik verdi*. I dommen blir det slått fast

at lovgivning gjennom forarbeider ikke er akseptabelt. Dersom Danmark mener at likt arbeid er ensbetydende med arbeid av lik verdi, så skal det skrives i selve lovteksten og ikke bare omtales i forarbeidene (EU-kommisjonen vs Danmark, sak 143/83).

Domstolen har behandlet spørsmålet om lik lønn for arbeid av lik verdi også gjelder når en gruppe kvinner utfører et arbeid som har høyere verdi enn et arbeid som blir utført av menn. Utgangspunktet var at kvinnene hadde lavere lønn. Domstolen uttalte at retten til lik lønn også skal gjelde selv om et arbeid (utført av kvinner) er av høyere verdi enn annet arbeid (utført av menn). Noen rett til lønn i forhold til arbeidets relative verdi finnes ikke, og domstolen uttalte at artikkel 119 ikke kan brukes som hjemmel i tilfeller hvor to arbeid har ulik verdi. Kvinner kan bare kreve lik lønn når arbeidet har lik verdi, og ikke relative justeringer eller høyere lønn, selv om arbeidet har høyere verdi enn menns arbeid (Mary Murphy and Others vs An Board telecom Eireann, sak 157/86).

– indirekte diskriminering og deltidarbeid

Likelønnsbestemmelsene i EF-retten omfatter både direkte og indirekte diskriminering. Domstolen har i den forbindelse svart at det ikke er forbudt å betale forskjellig timelønn for heltids- og deltidsansatte. Men dersom det i realiteten er en indirekte måte å redusere lønn for deltidsansatte på, fordi denne gruppen er dominert av kvinner, er det i strid med likelønnsbestemmelsene (J.P. Jenkins v Kingsgate Ltd, sak 96/80).

I flere senere dommer bl a Bilka 170/84 og Rinner-Kuhn (sak 171/ 88), viste ikke domstolen til Jenkins-saken, men slo fast at artikkel 119 forbyr direkte diskriminering. Det heter at det foreligger slik diskriminering dersom arbeidsgiver benytter kriterier med kjønnsskjev effekt i lønnsfastsettelsen, og arbeidsgiver ikke kan godtgjøre at kriteriene er egnet til og nødvendige for, å realisere saklige målsettinger.

– effektiv håndheving

Det er ført en sak om traktatsbrudd av likelønnsbestemmelsen mot England. Saken dreide seg om Storbritannias likelønnslov var i overensstemmelse med likelønnsdirektivet vedrørende systematisk arbeidsvurdering og effektiv iverksetting. I følge artikkel 2 skal medlemslandene i sin nasjonale rettsorden innføre tiltak som er nødvendige for at alle arbeidstakere som mener de er blitt skadelidende ved at likelønnsprinsippet ikke er anvendt, kan bringe sine krav inn for retten, eventuelt etter å ha brakt saken inn for andre ansvarlige myndigheter (EU kommisjonen vs Storbritannia og Nord Irland. Sak 61/81).

I følge britisk lov var arbeidsvurdering den eneste metoden som kunne bestemme arbeidets verdi, uten at arbeidsgiveren hadde plikt til å foreta slik arbeidsvurdering. Den engelske retten så resultatet av arbeidsvurderingen som bindene bare når den var akseptert av begge parter. Det var heller ikke mulig å angripe et arbeidsvurderingssystem for indirekte diskriminering.

Storbritannia la vekt på at de ikke kjente til noen annen metode enn systematisk arbeidsvurdering for å sammenligne ulikt arbeid. De la også til grunn at direktivet ikke medførte noen rett til å kreve arbeidsvurdering for å fastslå at arbeidet var likeverdig.

Domstolen uttalte at systematisk arbeidsvurdering bare er en av flere måter for å fastsette lik lønn for arbeid av lik verdi. Ettersom den britiske loven ikke ga arbeidstakere rett til å gjennomføre en arbeidsvurdering uten arbeidsgivers sam-

tykke, kunne arbeidstakerne bli utestengt fra muligheten til å få sitt arbeid vurdert. Når det råder uenighet om praktisering av begrepet lik verdi, må arbeidstakere ha rett til å fremme sin sak inn for en aktuell myndighet og til slutt få sin rett erkjent i en bindende beslutning. Medlemsstatene er forpliktet til å sørge for at effektive midler er tilgjengelige, slik at likelønnsprinsippet blir gjennomført.

Domstolen mente at det hadde ikke Storbritannia, og at loven var et brudd mot Roma-traktaten. Storbritannia hadde i sin lovgivning ikke innført tiltak som gjorde det mulig for arbeidstakere, som mente seg diskriminert og hvor det ikke fantes arbeidsvurdering, å få sitt arbeid erkjent som likeverdig. Storbritannia har etter dommen endret sin likelønnslov.

I traktatsbruddssaken mot England og Nord Irland fastslo domstolen at:

- Ifølge likelønnsdirektivet er et arbeidsvurderingssystem kun en av flere metoder til å fastsette lønn for arbeid av lik verdi.
- Medlemslandene skal sørge for at det finnes effektive midler som gjør det mulig å påse at likelønnsprinsippet overholdes.
- Direktivet forutsetter at den vurdering av verdien som tillegges et gitt arbeid, om nødvendig kan finne sted mot arbeidsgivers vilje under en rettssak. Det påhviler landet å utstyre et organ med den nødvendige myndighet til å avgjøre spørsmålet, om et arbeid har samme verdi som et annet.

– *bevisbyrden*

Danfossaken tar opp spørsmålet om bevisbyrden i likelønnsaker og i dommen ble prinsippet om omvendt bevisbyrde slått fast. Hvis en virksomhet benytter et uoversiktlig lønnsystem, er det først opp til arbeidstakerne (kvinnene) å bevise at gjennomsnittslønnen er lavere for kvinner enn for menn. Deretter må arbeidsgiveren bevise at virksomhetens lønnspolitikk ikke er uttrykk for ulovlig forskjellsbehandling av kvinner og menn.

Dommen sier at når statistikken avslører en påviselig forskjell i lønn mellom to jobber av lik verdi, den ene vanligvis utført av kvinner og den andre dominert av menn, må arbeidsgiver vise at forskjellen er basert på objektive faktorer og ikke relatert til diskriminering på grunn av kjønn.

– *sammenligningsområde, virksomhet og kollektive avtaler*

Området for sammenligninger blir berørt i noen rettsavgjørelser, men det er ikke avsagt noen dom om likelønnsprinsippet gjelder på tvers av virksomheter eller ikke. I følge EUs memorandum er det ikke klart om det er utelukket å sammenligne kvinners og menns lønn på forskjellige arbeidsplasser når de har samme arbeidsgiver. Det heter at en slik begrensning lett kan forhindre gjennomføring av likelønnsprinsippet, fordi kvinner ofte arbeider på andre arbeidsplasser enn menn, selv om de er ansatt i samme firma. Derimot er det avklart at likelønnsprinsippet gjelder på tvers av kollektivavtaler innen samme virksomhet.

I Defrenne II saken ga domstolen et klart signal om at konsekvensene av en fullstendig gjennomføring av artikkel 119 vil få betydning ikke bare for den enkelte virksomheten, men innen hele bransjer (Gabrielle Defrenne vs. Sabena, sak 43/75).

Macarthy's Ltd. v Wendy Smith (sak 129/79) dreide seg om likelønnsprinsippet er begrenset til samtidighet i det arbeidet som utføres. Domstolen slo fast at likelønnsprinsippet ikke er begrenset til situasjoner der kvinner og menn samtidig utfører likt arbeid for samme arbeidsgiver. En kvinne kan sammenligne seg med den mannen som hadde samme stilling før henne, og kreve samme lønn. Men en

arbeidstaker kan ikke kreve seg sammenlignet med en hypotetisk arbeidstaker av motsatt kjønn, fordi det vil innebære sammenlignende studier av hele bransjer. Domstolen slo fast at sammenligningen måtte begrenses til arbeidstakere innen den samme virksomheten eller tjenesten.

I traktatsbruddsaken mot Danmark uttalte domstolens generaladvokat at det ikke var tillatt å begrense muligheten til å sammenligne lønn til samme arbeidsplass, slik det heter i den danske loven. Men dette spørsmålet var ikke tatt opp formelt i saken, og domstolen tok derfor ikke noen beslutning (EU-domstolen vs Danmark, sak 143/83).

I Enderbysaken ble det avsagt dom om sammenligninger på tvers av kollektivavtaler. Menn og kvinner er ofte dekket av ulike avtaler fordi de har ulike yrker. Domstolen ble spurt om forskjell i lønn er tilstrekkelig begrunnet hvis den er bestemt gjennom kollektive avtaler og hver for seg ikke medfører forskjellsbehandling. Domstolen slo fast at selv om de to gruppene har hver sine kollektive avtaler med samme arbeidsgiver, så kan *ikke* avtalene fungere som bevis på fravær av diskriminering på grunn av kjønn. Dersom arbeidsgiveren kunne begrunne forskjell i lønn med at avtalene hver for seg ikke forskjellsbehandlet, kunne han lett omgå prinsippet om likelønn ved å innføre atskilte lønnsforhandlinger (Dr. Pamela Mary Enderby vs Frenchay Health Authority, sak 127/92).

5.3 ANDRE KONVENSJONER

Både FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter (1948), Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966) og konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner, Kvinnekonvensjonen (1978) slår fast prinsippet om retten til lik lønn uten forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Det samme gjør Europarådets European Social Charter. Alle konvensjonene er ratifisert av Norge.

5.3.1 FNs Kvinnekonvensjon

Kvinnekonvensjonens artikkel 11 slår fast at medlemslandene skal treffe alle tjenlige tiltak for å avskaffe diskriminering mot kvinner på arbeidsmarkedet, og at dette især skal skje med sikte på *retten til samme lønn og vederlag, til lik behandling når det gjelder arbeid av samme verdi og til lik behandling når arbeidets verdi blir vurdert*.

I Rekommandasjon nr 13 (1989) fra komiteen som overvåker konvensjonene (CEDAW) anbefales det at medlemslandene utvikler og innfører arbeidsvurderingssystemer basert på kjønnsnøytrale kriterier for å lette sammenligningen av yrker der kvinner dominerer med yrker der menn dominerer.

5.3.2 Europarådets sosialpakt

Europarådets sosialpakt omfatter økonomiske og sosiale rettigheter og beskyttelse. Pakten skal sikre fundamentale rettigheter, som bl a retten til arbeid, gode arbeidsforhold, rettferdig lønn, organisasjonsrett, rett til kollektive forhandlinger og beskyttelse av kvinner i arbeidslivet. Sosialpakten ble første gang ferdig for ratifikasjon i 1961. I 1988 ble innholdet i pakten utvidet, bl a med et punkt som skal sikre retten til like muligheter og lik behandling i arbeidslivet uten diskriminering på grunn av kjønn.

Artikkel fire i pakten omhandler retten til rettferdig lønn (a fair remuneration). Artikkelen tar opp retten til en lønn som kan sikre arbeidstakere rimelige levekår,

og har et punkt om kvinners og menns rett til lik lønn for arbeid av lik verdi (The European Social Charter).

Del II
Arbeidsvurdering som
likelønnspolitisk virkemiddel

KAPITTEL 6

Begreper og definisjoner**6.1 LIK LØNN FOR ARBEID AV LIK VERDI**

Begrepet arbeid av lik verdi er sentralt i utviklingen av arbeidsvurdering som et likelønnspolitisk virkemiddel. Det formelle grunnlaget for hvordan begrepet skal forstås ligger i Lov om likestilling mellom kjønnene og de internasjonale forpliktelser Norge har inngått. Men hverken lovens likelønnsbestemmelser eller de internasjonale forpliktelsene gir noen konkrete definisjoner eller retningslinjer for hvordan «arbeid av lik verdi» skal defineres eller praktiseres.

I forarbeidene til likestillingsloven av 1978 blir begrepet diskutert, og der heter det at «*arbeid som er identisk og arbeid som i det ytre er vesentlig like, selv om de ikke er helt identiske, må defineres som arbeid av lik verdi. Videre heter det at det synes å være et naturlig utgangspunkt at de arbeidene som sammenlignes tilhører samme fag.*»

Konsekvensene av forarbeidene og den rettspraksis som utviklet seg, ble at definisjonen av arbeid av lik verdi ble begrenset til arbeid innen samme fag eller arbeid som har store ytre fellestrekk (se "*Offentlig likelønnspolitikk*" i kap 4.2).

ILO-konvensjonen legger til grunn en mer omfattende forståelse av begrepet. EUs lovgivning, direktiver og rettspraksis gir heller ingen klare retningslinjer, men det er ingen tvil om at begrepet slik det defineres i ILO og EU dekker sammenligning av forskjellige fag (se "*Internasjonale forpliktelser*" i kap 5).

Generelt har likelønnsbestemmelsene slik de kommer til uttrykk i norsk lovgivning og internasjonale forpliktelser, utspring i en politikk som har som mål å redusere lønnsforskjellene mellom manns- og kvinnedominert arbeid som er sammenlignbare i sitt innhold. Den snevre fortolkningen i forarbeidene og norsk rettspraksis regulerer i dag lovens tolkning. Det er ingen tvil om at loven tillater sammenligninger utover identisk arbeid, men at den har satt grensen ved sammenligninger på tvers av faggrensene.

Men som et likelønnspolitisk prinsipp blir begrepet gitt en videre fortolkning. Og det er grunn til å stille spørsmål om tolkingen av begrepet arbeid av lik verdi slik det kommer til uttrykk i forarbeidene, i dag er i samsvar med EUs rettspraksis på området og lovens intensjoner. Det er nødvendig med en klargjøring av prinsippet om forskjellig arbeid.

Hensikten med likelønnslovens paragraf 5 er å sikre at lønn fastsettes på samme måte for kvinner som for menn. I likelønnspolitisk sammenheng må derfor begrepet få en videre fortolkning. Prinsippet om arbeid av lik verdi har en annen dimensjon enn likt arbeid. Kvinner og menn kan utføre arbeid av lik verdi, selv om arbeidet i det ytre ikke er likt. Arbeidsmarkedet er i dag i stor grad delt etter kjønn, det vil si at kvinner og menn som oftest ikke utfører samme type arbeid. Men det forhindrer ikke at kvinner og menn kan utføre arbeid som stiller like store krav til utdanning, erfaring, ansvar og innsats.

Begrepet arbeid av lik verdi er tatt i bruk nettopp for å fange inn det urimelige i at kvinnedominert arbeid vanligvis er lavere lønnet enn mannsdominert arbeid.

Lik lønn for arbeid av lik verdi dreier seg om sammenligning av forskjellig arbeid og innebærer utjevning av lønn på tvers av kjønnssegregerte stillinger. Det underliggende premisset er at når kvinner og menn utfører arbeid med forskjellig innhold, men av samme verdi, skal de lønnes i samsvar med arbeidets innhold uavhengig av kjønn.

For å kunne avgjøre om forskjellig arbeid har samme verdi, må arbeidet sammenlignes og vurderes etter felles standard. Det vanskelige spørsmålet er hvilken standard som skal brukes som sammenlikningsgrunnlag og hvem som skal avgjøre dette. Arbeidsvurdering er utviklet som en metode for måling av verdien i arbeidet. Men enhver teknikk vil alltid inngå i en ramme av subjektive vurderinger og valg. Arbeidsvurdering kan derfor ikke gi begrepet «arbeid av lik verdi» et absolutt objektivt innhold. Arbeidsvurdering har likevel vist seg som et egnet verktøy for konkretisering og praktisk iverksetting av prinsippet om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi.

6.1.1 Arbeidsvurdering

Arbeidsvurdering som metode er en teknikk hvor stillinger sammenlignes med hverandre eller med en form for standard. Målingene gir grunnlag for hierarkisk rangering av stillinger innen en virksomhet. Det spesielle med arbeidsvurdering i arbeidet for likelønn er at den brukes til målinger over kjønnskiller for å fange opp trekk som ligger under lønnsfastsettingen for kvinner og menn. Men arbeidsvurdering kan aldri bli direkte avgjørende for lønnsstrukturen. I hvilken grad resultatet av arbeidsvurderingen vil inngå som et premiss for fastsetting av lønn, ligger utenfor selve metoden. Arbeidsvurdering dreier seg om relativ rangering av stillinger, og er et redskap for sammenligninger.

Det kan skilles mellom to typer systemer for arbeidsvurdering.

- kvalitative, beskrivende, ikke-analytiske systemer
- kvantitative, faktorbaserte, analytiske systemer

De beskrivende systemer er basert på en enkel kvalitetsdimensjon hvor hele stillingssystemet består av en enkel form for rangering. Stillingene er beskrevet i et hierarki av klasser med stigende verdi, og hver stilling er plassert i den klassen hvor den passer best. Slike systemer passer best på arbeidsplasser med få stillingsgrupper, et eksempel er rangeringen i statsadministrasjonen.

De faktorbaserte, analytiske systemene regnes som mer objektive enn det andre. Metoden går mer direkte inn på å måle verdien og åpner for mer detaljert analyse av de faktorer eller dimensjoner som utgjør arbeidets verdi. Systemet har en definisjon og en poengskala for hver faktor. Vurderingsprosessen består i å poengfeste en stilling på hver faktor. Stillingens samlede verdi blir bestemt av en vektet kombinasjon av flere faktorpoeng. Vanligvis er faktorene en variasjon av «kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.»

Verdien av arbeidet er derfor basert på en sammensatt vurdering og måling av krav og elementer i arbeidet. For at verdien skal vurderes som den samme, trenger ikke de enkelte faktorene eller dimensjoner av arbeidet vurderes som likt. Det er tilstrekkelig at den totale verdien på tvers av slike dimensjoner er lik.

Faktorsystemene er den mest relevante metoden for håndheving av den nye likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven. Fordelen er at systemet er mer konkret og måler direkte verdien av hver faktor. Metoden forutsetter grundig innsamling og analyse av data, og at vurderinger og poengfesting krever begrunnelser.

Arbeidsvurdering dreier seg om sammenligninger av arbeidets innhold mellom ulike stillingsgrupper og yrkeskategorier. Det dreier seg ikke om vurdering av den enkelte arbeidstakers prestasjoner. Det går et skille mellom hvordan arbeidsoppgaver skal eller bør utføres og hvordan de faktisk blir utført av en arbeidstaker. Arbeidsvurdering måler arbeidets innhold slik det skal utføres uavhengig av hvem som utfører arbeidet.

Arbeidsvurdering tar utgangspunkt i at arbeidsinnholdet skal være grunnlaget for lønn. I følge Lov om likestilling mellom kjønnene og ILOs konvensjon nr. 100, dreier det seg ikke om verdien for arbeidsgiver, men om en objektiv vurdering av arbeidsinnholdet og vanskelighetsgraden ved arbeidet.

Arbeidsvurdering er ikke et virkemiddel for å redusere den delen av lønnsgapet som skyldes dårligere kvalifikasjoner, lavere jobbkrav, oftere avbrudd fra yrkeslivet eller noen annen legitim grunn til å betale en gruppe mindre enn andre. Målet er ikke gjennomsnittlig lik lønn for alle kvinner og menn, dvs å fjerne hele den gjennomsnittlige lønnsforskjellen på ca. 20 prosent. Det er fremdeles forskjeller i kvinners og menns kvalifikasjoner, ansvar i arbeidet og andre forhold som påvirker lønnsgapet. Derfor vil ikke gjennomføring av prinsippet lik lønn for arbeid av lik verdi fjerne hele den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn.

6.1.2 Objektivitet og kjønnsnøytralitet

Det er reist mye kritikk mot bruk av arbeidsvurdering som et likelønnspolitisk virkemiddel. Det har vist seg at arbeidsvurdering som metode for likelønn er et tveegget sverd. Metoden kan avsløre urimelige lønnsforskjeller, men det er alltid en fare for at den også kan rettferdiggjøre og dermed befeste eksisterende lønnsforskjeller.

Det er ikke mulig å utvikle et fullt ut objektivt system for måling av arbeidets verdi. En viss grad av subjektivitet vil alltid være innebygget i et system. De samme sosiale verdiene som har ført til lønnsgapet mellom kvinner og menn, har også funnet sin vei inn i systemer for arbeidsvurdering. Verdier og holdninger både hos den som konstruerer systemet og hos brukeren av systemet, vil påvirke resultatet av målingen. Gjennom hele prosessen fra konstruksjonen og gjennomføringen må det tas en rekke valg som i stor grad er basert på vurderinger og verdier. Arbeidsvurdering kan derfor bli preget av subjektivitet og påvirket av holdninger i et kjønnsdelt arbeidsmarked, forhandlingsstyrke og vanlig oppfatning av hva som er rimelig og tradisjonell kompensasjon for henholdsvis kvinne- og mannsdominert arbeid.

For å oppnå et kjønnsnøytralt resultat er det nødvendig å være særlig oppmerksom på innholdet i og egenskaper ved, kvinneedominert arbeid. For å sikre et likeverdig resultat og kjønnsnøytral vurdering av arbeidet, må arbeidsvurdering brukes som et verktøy som kan korrigere historisk og gjeldende nedvurdering av kvinners arbeid. Med et slikt utgangspunkt vil arbeidsvurdering være en metode som er særlig egnet til å få frem verdien i kvinneedominert arbeid, og som på den måten har som mål å sikre en kjønnsnøytral lønnsfastsetting.

6.2 ARBEIDSVURDERING SOM METODE

6.2.1 Kritikk av tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering

Det er viktig å skille arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn og de internasjonale erfaringer som det refereres til i denne utredningen, fra den tradisjonelle bruken av arbeidsvurdering i arbeidslivet. Tradisjonell arbeidsvurdering har tradisjoner også i Norge, særlig blant funksjonærgrupper i privat sektor.

Det eksisterer en omfattende dokumentasjon for at tradisjonelle systemer for stillingsvurdering virker kjønnsdiskriminerende. Diskrimineringen kan ligge både i hvordan systemet er utformet og hvordan det brukes. Tilsynelatende kjønnsnøytrale systemer kan derfor gi et skjevt resultat.

Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn representerer noe nytt i forhold til tradisjonell bruk av arbeidsvurdering. Mye av kritikken mot arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, tar utgangspunkt i erfaringer fra hvordan den tradis-

jonelle formen for arbeidsvurdering fungerer. Motstanden mot arbeidsvurdering og kjønnsnøytrale metoder, kan derfor skyldes skinnuenighet. Når en gammel teknikk tas i bruk i en ny hensikt – som er å måle verdien i kvinners og menns arbeid på en likeverdig måte – er det derfor viktig å presisere likheter og forskjeller mellom de tradisjonelle systemene og de nye kjønnsnøytrale systemene.

Likheten ligger i prinsippet om at arbeidets innhold og verdi kan måles ved hjelp av noen egenskaper ved arbeidet. Det er det grunnleggende prinsippet i både den tradisjonelle og den likelønnspolitiske bruken av metoden. Det er derfor et paradoks at tradisjonell arbeidsvurdering er kritisert for å virke kjønnsdiskriminerende og bevarende på etablerte relasjoner i arbeidslivet. Samtidig som arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn er et forsøk på å bruke metoden til å skape endring og etablere nye lønnsrelasjoner mellom kvinne- og mannsdominerte yrker.

Kritikken om å virke kjønnsdiskriminerende går i hovedtrekk ut på at tradisjonelle systemer bekrefter og viderefører eksisterende diskriminering og at de som konsekvens bidrar til å opprettholde lønnsgapet mellom kvinner og menn. Systemene er slik konstruert at de ikke fanger opp verdien i kvinne- og mannsdominert arbeid på en likeverdig måte. Det mest betenkelige er at forskjellene på den måten kan få legitimitet. Internasjonale erfaringer og rettssaker i EF-domstolen, England og Canada dokumenterer diskriminerende elementer i oppbygging og bruk av tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering.

En viktig forskjell mellom tradisjonelle systemer og de likelønnsorienterte systemene, er forståelsen av systemenes objektivitet. De tradisjonelle systemene blir markedsført som et teknisk virkemiddel for en objektiv og kjønnsnøytral vurdering av arbeidets innhold. Systemer som er utviklet med sikte på å oppnå likelønn, utviser større ydmykhet overfor påstander om at arbeidsvurdering er en teknisk, objektiv metode. De nye elementene som skal sikre kjønnsnøytralitet, krever større bevissthet om at det alltid vil være et visst element av skjønn i en vurderingsprosess. Både systemets konstruksjon og beslutninger som fattes underveis i prosessen må settes i et likelønnsperspektiv, hvor hensikten er å måle kvinners og menns arbeid på en likeverdig måte.

Kritikken mot de tradisjonelle systemene hindrer ikke at de har økende utbredelse i arbeidslivet, også i offentlig sektor. Dersom slike systemer skal tas i bruk i arbeidet for likelønn, er evnen til å fange opp kvinners arbeid på en likeverdig måte, avgjørende for resultatet. De tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering må derfor endres dersom de skal møte kravet om ikke-diskriminerende vurdering av kvinne- og mannsdominert arbeid. Det forutsetter ekspertise som kan lete etter og eventuelt påvise diskriminerende elementer i de tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering, og et håndhevingsapparat som om nødvendig, kan tvinge frem endringer i de tradisjonelle systemene. I tillegg bør det utvikles formaliserte retningslinjer som kan bidra til kjønnsnøytralitet i tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering.

Fordelen med å bygge på og forbedre tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering, er at de allerede er i bruk i mange bransjer og virksomheter. Erfaringer viser at systemer som er spesielt utviklet med tanke på likelønn ofte møter motstand, og at det er vanskelig å få tatt dem i bruk i den generelle lønns- og personalpolitikken. Det største problemet med å arbeide for revisjon av etablerte systemer, er motstand mot forandring fra de som har utviklet og tatt i bruk systemene.

Med utgangspunkt i denne kritikken er det lagt ned mye arbeid i å utvikle egne systemer som skal fungere som et kjønnsnøytralt virkemiddel for likelønn. Mye av vanskeligheten ligger i å avgjøre hva som ligger i begrepet kjønnsnøytralitet.

6.2.2 Metode for direkte problemløsning

Arbeidsvurdering kan brukes som et resultatorientert virkemiddel, hvor utgangspunktet er at det eksisterer et lønns-gap mellom kvinner og menn. Arbeidsvurdering skal ikke bevise om diskriminering er årsaken til lønnsforskjeller eller ikke. Metoden er utviklet for å dokumentere og gi større gjennomsiktighet i arbeids- og lønnsforhold på en arbeidsplass. Arbeidsvurdering er et virkemiddel som er rettet direkte mot lønns-gapet og hensikten er å endre lønnsstrukturen i arbeidsmarkedet, nærmere bestemt den nære sammenhengen mellom kjønns-segregeringen og lønns-dannelsen.

Arbeidsvurdering tar ikke fatt i prosesser som fører til kjønnsrelaterte lønnsforskjeller. Arbeidsvurdering griper fatt i en konkret situasjon på en arbeidsplass og resultatet av vurderingsprosessen vil avsløre lønnsstrukturen og innholdet i kvinners og menns arbeid. Metoden er utviklet for å vise hvor stor del av lønns-gapet som skyldes diskriminering og hvor stor del som har legitime årsaker. Det sentrale er å skape et grunnlag for endring.

Andre tiltak for likelønn kan sies å være mer indirekte eller at de retter seg mot de grunnleggende årsaker til lønns-gapet. Det gjelder tiltak som prøver å bryte kjønns-segregeringen i arbeidsmarkedet ved hjelp av utdanning og yrkesvalg, tiltak som skal bedre kvinners utdanning og kvinners muligheter på arbeidsmarkedet. Andre virkemidler er å legge forholdene til rette slik at det blir mulig å kombinere omsorgsoppgaver og lønnet arbeid.

Det betyr ikke at kunnskap om årsaksfaktorer er uvesentlig. Det foreligger omfattende forskning som viser et årsaksmønster som på den ene siden er meget komplekst, samtidig som det er påvist en del enkle og typiske sammenhenger. Det er vanskelig å bevise empirisk om lønns-gapet er resultat av diskriminering. Analyser av lønns-gapet viser at det er et gjennomsnittlig lønns-gap mellom kvinner og menn, og at en del av dette gapet ikke lar seg forklare med andre faktorer enn kjønn. I analysene blir derfor diskriminering identisk med en uforklarlig lønnsforskjell mellom kvinner og menn.

Fordelen med arbeidsvurdering er at tiltaket tar utgangspunkt i arbeids- og lønnsforhold direkte på den enkelte arbeidsplassen. Arbeidsvurdering måler data som er sammenfallende med faktorer som har betydning for lønnsfastsettelsen. Arbeidsvurdering dreier seg derfor om hva som er rimelige lønnsforskjeller og på hvilket grunnlag lønn skal fastsettes på en arbeidsplass.

6.3 SENTRALE PRINSIPPER FOR KJØNNSNØYTRAL ARBEIDSVURDERING

Uansett hvilket system for arbeidsvurdering som brukes så er fremgangsmåten i utviklingen av systemet og bruken, stort sett den samme. Når målet er kjønnsnøytral arbeidsvurdering, blir arbeidet med å unngå at diskriminerende elementer blir bygget inn i systemet sentralt.

6.3.1 Felles lest for kvinner og menn

Kvinne- og mannsdominert arbeid må vurderes etter samme standard. Det samme systemet for arbeidsvurdering må derfor brukes for forskjellige stillingsgrupper på en arbeidsplass på tvers av kjønns-skiller.

Historisk er systemer for arbeidsvurdering utviklet og brukt for forskjellige yrkeskategorier, som kontorarbeid, manuelt arbeid, lederstillinger. På den måten har kvinne- og mannsdominerte stillingsgrupper blitt behandlet uavhengig av hverandre og ikke blitt sammenlignet.

Når mange forskjellige systemer brukes i en virksomhet, fører det til at arbeidet ikke kan bli sammenlignet eller målt opp mot hverandre. Grunnen er at beskrivelsene kan være basert på forskjellige deler av arbeidsinnholdet, målingen kan bygge på forskjellige faktorer og lignende faktorer kan få ulik vektning. En slik praksis gjør det umulig å sammenligne verdien mellom forskjellige stillingsgrupper. Det gjelder eksempelvis skillet mellom ansatte i produksjonen og administrativt personale. Hvis de to gruppene ikke vurderes etter samme målestokk, blir det ikke mulig å avgjøre om kvinners sekretærarbeid er like krevende som menns produksjonsarbeid.

Arbeidsgiver – og arbeidstakerorganisasjonene – må derfor bli enige om bruk av ett system for arbeidsvurdering, som både kan tilpasses kvinne- og mansdominerte stillingsgrupper i virksomheten. Dersom et system brukes for en del av de ansatte, må systemet enten utvides til å omfatte alle eller tas ut av bruk.

6.3.2 Beskrivelsen av arbeidets innhold

Arbeidsbeskrivelsen som er basis for selve arbeidsvurderingen må være lik med hensyn til hvor fullstendige, spesifikke eller representative de er. Det er alltid en fare for at beskrivelser kan være preget av stereotype fordommer. Det er også et velkjent fenomen at menn bruker et språk når de beskriver sitt arbeidsinnhold, som i større grad gir uttelling i målesystemet.

Arbeidsbeskrivelser må samles inn og vurderes på grunnlag av en felles standard. For eksempel bør alle få en utfyllende liste over alle de elementene i arbeidet som vil bli vurdert. Titler er ingen garanti for en korrekt beskrivelse av arbeidets reelle innhold. Det er lang tradisjon for bruk av ulike titler for arbeid utført av henholdsvis kvinner og menn. Ofte reflekterer titlene status og lønn, i større grad enn arbeidets innhold.

6.3.3 Valg og definisjon av faktorer

Faktorer og underfaktorer brukes til å måle verdien av arbeidet. Valg av faktorer er helt avgjørende for resultatet av arbeidsvurderingen, og kan på flere måter være en feilkilde. Diskriminering i valg av faktorer og hvordan de defineres og graderes er derfor særlig alvorlig, fordi det er gjennom faktorene at arbeidets innhold og verdi blir anerkjent og belønnet.

Den relative rangeringen av stillinger er svært avhengig av hvilke sider ved arbeidet som tillegges verdi, og hvor mye verdi og vekt hver faktor får. Blant forskere ser det ut til å være generell enighet om at arbeidsvurderingssystemene har oppstått uten basis i forskning. Det foreligger lite forskning om valg av kriterier og faktorer, og forskningen gir lite hjelp til å identifisere og definere faktorer (Hartman, 1985).

Valg av faktorer i arbeidsvurderingssystemene har derfor utviklet seg gjennom praksis. De tradisjonelle hovedfaktorene kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold er utviklet gjennom erfaringsmessig arbeid med utvikling av arbeidsvurdering som verktøy i lønnsdannelsen.

Slik metoden har utviklet seg gjennom historien, har faktorene ikke representert brudd med gjeldende normer for lønnsfastsetting. Det viser seg at faktorer og vektning i tradisjonelle systemer er valgt ut slik at vurderingen og resultatet ofte sammenfaller med den eksisterende lønnsfastsetting. Faktorene fanger opp den rangeringen av stillinger og lønnsdifferensiering som allerede ligger til grunn for lønnsstrukturen i virksomheten. Faktorene er derfor ikke utviklet for å danne ett nytt grunnlag, eller bryte med gjeldende normer for fastsetting av lønn. Det er mer en formaliser-

ing, systematisering og synliggjøring av eksisterende forhold. Det er også grunnen til at systemene i stor grad har vist seg å ha innebygget eksisterende kjønnsmessige skjevheter.

Selv om arbeidsvurderingssystemene varierer i valg av begreper og detaljer, har hovedstrukturen mange felles trekk. De fleste systemene bygger på et mindre antall faktorer, og de mest brukte hovedfaktorene er – som nevnt – kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold. Det gjelder både de tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering og de kjønnsnøytrale systemene.

I det internasjonale erfaringsmaterialet og de kjønnsnøytrale systemene som er utviklet, er det ikke reist tvil eller kritikk mot bruken av de fire hovedfaktorene. Erfaringene tyder på at disse fire hovedfaktorene greier å fange opp de fleste aspekter ved både kvinne- og mannsdominert arbeid, samtidig som de gir rom for variasjoner og tilpasning etter behov. De ulike systemene skiller seg fra hverandre ved hvordan faktorene er definert og vektet, og hvordan de er gruppert og delt opp i underfaktorer. Det vesentlige i valg av faktorer blir derfor valg og definisjon av underfaktorene, under hovedfaktorene.

Likevel viser arbeidet med å utvikle kjønnsnøytrale systemer at det ikke er generell enighet eller felles forståelse for hvordan faktorene best kan uttrykke verdien i arbeidet. Selv om faktorene fremstår som objektive, er de basert på vurderinger og definisjoner, og bør ikke aksepteres uten spørsmål. Det sentrale spørsmålet ved utvikling av kjønnsnøytrale systemer er derfor om kvinnedominerte yrker inneholder faktorer som ikke er anerkjent som grunnlag for lønnsdifferensiering og om de faktorene som vanligvis brukes, er mer relevant for mannsdominerte yrker enn for kvinnedominerte yrker.

Selv om systemer for arbeidsvurdering ikke kan være helt fri for vurderinger og verdier, er det viktig at de ikke fungerer forskjellig for kvinne- og mannsdominert arbeid. En balansert tilnærming er nødvendig i valg og definisjoner av faktorer. Det er viktig at faktorene slik de defineres omfatter alle viktige kjennetegn for de stillingene som skal måles. Potensielle faktorer som ligger innebygd i kvinners arbeid må identifiseres og inkluderes i arbeidsvurderingssystemet. Faktorer som favoriserer kvinnedominert arbeid må inkluderes på samme måte som faktorer som favoriserer mannsdominerte stillinger. Faktorene virker diskriminerende hvis de anerkjenner mange aspekter ved mannsdominert arbeid og veldig få i kvinnedominert arbeid.

Vanligvis blir faktorene avledet fra arbeidsbeskrivelsene. Det innebærer at dersom typiske kvinnelige aspekter ved arbeidet blir oversett i arbeidsbeskrivelsen, blir de overført til valg av faktorene. Faktorene må derfor avledes av ikke-diskriminerende stillingsbeskrivelser.

Et kjønnsnøytralt system må på en likeverdig måte inneholde faktorer som er viktige både i kvinners arbeid og i menns arbeid, og som kvinner og menn er særlig egnede til å mestre. Samlet må de faktorene som velges representere det totale innholdet i det arbeidet som utføres. Faktorene skal også være relevant for stillingen. Det vil si at en lønnsforskjell ikke kan begrunnes med irrelevante evner eller utdanning som ikke har noen betydning for det arbeidet som utføres.

Det finnes ingen enkel metode for å måle kjønnsnøytralitet i valg av faktorer, men det kan gis eksempler på diskriminerende og ikke diskriminerende faktorer. Et arbeidsvurderingssystem i industrien virker kjønnsdiskriminerende dersom det inneholder faktorer som fysisk anstrengelse og arbeidsforhold, men ikke fingerferdighet og konsentrasjon. Det samme gjelder dersom faktoren ansvar kun omfatter ansvar for økonomi, utstyr, sikkerhet og lederansvar, men ikke ansvar for andres liv og helse. Det kan også betegnes som diskriminerende dersom definisjon av belas-

tende arbeidsforhold omfatter arbeid med støyende maskiner, men utelater arbeid med stor fysisk og psykisk belastning.

De fire hovedfaktorene kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold slik de vanligvis blir definert i systemer for arbeidsvurdering og aspekter som kan gi større grad av kjønnsnøytralitet, er beskrevet i Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering, Vedlegg 2.

6.3.4 Poengsetting og vektning av faktorene

Når viktige elementer i arbeidet er identifisert og omsatt til en faktor, vil det vise seg at ikke alle faktorer er like viktige for virksomheten. Det er derfor vanlig å vekte faktorene i tillegg til at de blir gradert ved hjelp av poeng. Denne prosessen vil vise hvilke faktorer og underfaktorer den enkelte virksomheten anser for å være mest verdifulle.

Vekting av faktorene vil si å fastsette faktorenes relative viktighet, og det skal ligge en vurdering til grunn. Men igjen er det viktig at prosessen blir kjønnsnøytral, slik at vektingen ikke fører til at faktorer i mannsdominerte stillingsgrupper systematisk får høyere vektning enn faktorer i kvinnedominerte stillingsgrupper. Denne prosessen er basert på valg og beslutninger som i høyeste grad er subjektive, og som lett kan føre til kjønnsdiskriminering.

Mange systemer for arbeidsvurdering har fastlagt vektingen av faktorene, men det kan være nødvendig å modifisere systemet slik at vektingen blir tilpasset virksomheten. Enkelte systemer er utviklet med tanke på lokal tilpassing.

Det er lett å se hvordan kjønnsdiskriminering i valg og definisjon av faktorer kan forstørres gjennom poengsetting og vektning. Det kan oppstå feilkilde når faktorene skal tildeles poeng og graderes. For eksempel dersom en type anstrengelse i kvinnedominert arbeid som mental konsentrasjon, får mindre poeng enn en type anstrengelse, fysisk anstrengelse, som er typisk i et mannsdominert arbeid. Det samme gjelder for større vektlegging av typiske trekk ved menns arbeid som enkelte tunge løft, samtidig som det blir lagt mindre vekt på de mange små løft i kvinnedominert arbeid.

Det er også viktig at poengskalaen ikke varierer systematisk for kvinne- og mannsdominerte stillinger. Eksempelvis ved at ansvar for økonomiske ressurser får en poengskala med større spredning og mulighet for høyere poengsetting enn ansvar for andres liv og helse.

For eksempel kan en viktig underfaktor få en vektning på 10 prosent mens en lite viktig faktor kan verdsettes til 1 prosent, av alle tilgjengelige poeng. Et eksempel kan være at lederkunnskap blir verdsett fem ganger så høyt og teknisk kunnskap syv ganger så høyt, som kunnskap om menneskelige relasjoner. Det vil det slå ut i resultatet av arbeidsvurderingen, og verdien som settes på det kvinne- og mannsdominerte arbeidet.

De faktorene som har den høyeste og laveste vektingen må granskes grundig for å sikre at det er rimelig og ikke virker diskriminerende. Hvis de fleste faktorene som gir poeng i mannsdominerte stillinger er høyt vektet, og de fleste faktorene som gir poeng til kvinnedominerte stillinger er lavt vektet, er det en god indikator på at diskriminering kan ligge innebygd i systemet.

6.3.5 Praktisk gjennomføring

Selv om systemet i seg selv er av bra kvalitet med hensyn til objektivitet og kjønnsnøytralitet, så kan bruken av systemet føre til skjevheter. De som gjennomfører prosessen vil alltid gjennom sine holdninger og valg underveis, øve innflytelse

og påvirke resultatet. Det er vanlig å nedsette representative grupper for gjennomføring. Men også når arbeidsvurdering er resultat av ulike gruppers meninger og forhandlinger, kan gruppeprosessen føre til et skjevt resultat.

Fordi arbeidsvurdering innebærer vurderinger om hvilke stillinger som skal inkluderes, hva som sammenlignes, hvordan det skal vektas og hvordan stillinger skal rangeres, kan diskriminerende elementer bli inkorporert ved flere stadier i hele prosessen.

Arbeidsvurdering har potensiale for reduksjon av lønnsgapet, men potensialet er avhengig av kvaliteten både i systemet og prosessen for gjennomføring.

Del III
Erfaringer med bruk av arbeidsvurdering

KAPITTEL 7

Norske erfaringer med arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel

To offentlige utvalg *Likelønnskomiteen av 1949* og *Kvinneyrkers lønns plassering innenfor offentlig virksomhet (Bratholmutvalget) av 1972*, har tidligere tatt opp spørsmålet om arbeidsvurdering er egnet som virkemiddel i arbeidet for likelønn mellom kvinner og menn. Likelønnskomiteen anbefalte arbeidsvurdering uten å gi noen entydig definisjon av begrepet arbeid av lik verdi (se "[Tiltak og virkemidler for likelønn](#)" i kap 4) Bratholmutvalgets arbeid viser hvordan arbeidsvurdering i praksis kan brukes til å vurdere verdien av kvinners og menns arbeid.

Arbeidslivets organisasjoner har i liten grad vært opptatt av arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel. Det mest omfattende arbeidet for likelønn hvor arbeidsvurdering ble tatt i bruk, var i forbindelse med at kvinnetariffene i industrien ble avskaffet på 60-tallet. Stort sett har debatten om likelønn og arbeidsvurdering vært preget av kritiske holdninger, det gjelder både for organisasjonene i arbeidslivet og aktører som arbeider for likelønn mellom kvinner og menn. Som en følge av denne kritiske holdningen har den praktiske utprøvingen av arbeidsvurdering i arbeidet for likelønn vært ubetydelig. I de senere år har det vært en fornyet interesse for arbeidsvurdering som metode for likelønn, og det er gjennomført noen prosjekter for metodeutvikling.

7.1 RAMMEAVTALEN OM LIKELØNN I INDUSTRIEN

Likelønnskomiteens omfattende datamateriell og ILO-konvensjon nr 100 sine anbefalinger, satte forgang i arbeidet for likelønn. Det første skrittet var å fjerne kvinnetariffene i industrien. Foran tariffforhandlingene i 1961 reiste LO krav om likelønn, og gjennom forhandlinger ble LO og N.A.F. enige om en rammeavtale om gjennomføring av likelønnsprinsippet. Lønnstilpasninger skulle gjennomføres gradvis fra 1963 og være avsluttet innen utgangen av 1967.

I 1961 inngikk LO og N.A.F. også en rammeavtale om systematisk arbeidsvurdering. Avtalen omfatter hele produksjonslivet, og gjennomføringen skal baseres på lokale forhandlinger mellom partene. Partene skal forhandle om arbeidsvurdering skal tas i bruk i virksomheten, om gjennomføringen skal skje lokalt på den enkelte bedrift og hvilket system som skal brukes. Rammeavtalen inngår fortsatt som del av Hovedavtalen 1990-93 mellom LO og NHO.

Rammeavtalen om likelønn tok i første rekke sikte på å endre kollektivavtalene slik at det ikke skulle være særskilte tariffene for kvinner og menn, men at tariffene skulle avspeile arten av arbeidet som ble utført. Alle stillinger i industrien skulle deles inn i grupper og lønnsklasser etter dette prinsippet.

For å utvikle de nye lønnsstrukturene og skape felles tariffene for kvinner og menn, ble arbeidsvurdering tatt i bruk. Arbeidsvurderingen skulle gi en mer objektiv klassifisering av arbeidets innhold og verdi. Men det viste seg at de nye inndelingene og klassifiseringene stort sett fulgte gamle mønstre, og at de ikke representerte noen løsrivelse seg fra den etablerte og tradisjonelle vurderingen av arbeidets innhold.

En rapport om resultatene fra omleggingen av tariffene i industrien på 60-tallet, viser at det fortsatt var betydelige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Arbeidet i industrien var delt etter kjønn, både med kvinnedominerte bransjer og fordelingen av arbeidet på den enkelte virksomhet. Arbeidsvurderingen førte til at arbeid

som tradisjonelt ble utført av kvinner fortsatt ble lavere vurdert enn arbeid som vanligvis ble utført av menn. Resultatet av rammeavtalen og omleggingen av lønnsklassene ble derfor at yrkesgrupper dominert av kvinner systematisk ble plassert i de laveste lønnsgruppene, samtidig som hovedtyngden av de stillinger menn hadde ble plassert i høyere lønnsgrupper.

For eksempel viser en kartlegging fra perioden 1960-65 at det ble forhandlet frem et lønnsystem på åtte grupper i hermetikkindustrien. 97% av kvinnene ble plassert i laveste lønnsklasse. I konfeksjonsindustrien var 70% av kvinnene i gruppe to, mens over 70 % av det arbeidet menn utførte, ble plassert i lønnsgruppe tre, som var bedre betalt. (Likelønnsrådet, 1968.)

Rammeavtalen omfattet storparten av det private næringsliv og førte til at de egne kvinnetariffene og den direkte forskjellsbehandlingen ble fjernet. Avtalen hadde til tross for svakheter, betydning for kvinners lønnsutvikling. Lønnsgapet mellom kvinnelige og mannlige industriarbeidere sank fra 33 prosent i 1960 til 26 prosent i 1970.

7.1.1 To forklaringer på hvorfor det gikk så galt

Det er grunn til å stille spørsmål om hvorfor gjennomføringen av rammeavtalen om likelønn mellom LO og N.A.F., og de nye inndelingene i lønnsklasser, ikke førte til større lønnsutjevning mellom kvinner og menn i industrien. I prinsippet skulle arten av det arbeid som ble utført være grunnlaget for lønns plasseringene. I ettertid ble det reist to typer kritikk på hvorfor resultatet ble som det ble.

En type kritikk tok for seg den tekniske utformingen av systemene for arbeidsvurdering, og de systemene som ble tatt i bruk i 60-årene ble gransket med hensyn til kjønnsnøytralitet. I løpet av 50-årene ble det utviklet metoder for systematisk arbeidsvurdering i industrien. Det ble utgitt rapporter om arbeidsvurdering, og forslag til systemer som kunne brukes i hele industrien. Systemene som ble foreslått var beregnet på all faglært og ufaglært arbeidskraft uansett bransje og industri. Disse systemene ble sett på som universalsystemer.

Systemene er senere kritisert for systematisk nedvurdering av arbeid som vanligvis utføres av kvinner. Hverken rammeavtalen om arbeidsvurdering eller universalsystemene hadde likelønn mellom kvinner og menn som mål. Nærmere granskning viste at den verdien som systemene satte på arbeid som vanligvis ble utført av kvinner, ikke kunne forsvares ut fra de krav som fulgte arbeidet. Et kjent eksempel er at systemene anbefalte at fysisk anstrengelse som tunge løft, skulle få tre ganger så høy poengverdi som psykisk anstrengelse ved monotont og rutinepreget arbeid (Valla, 1977).

En annen type kritikk går ut på at arbeidsvurdering ikke ble tatt i bruk etter forutsetningene i arbeidet med å fjerne kvinnetariffene. Det var lokale forhandlinger mellom partene som ble avgjørende for inndelingen i stillingsklasser og nye lønnsystemer. Gro Hageman har vist at det oppstod uenighet om hvilke kriterier en vurdering skulle bygge på, og at uenigheten oppsto mellom kvinne- og mannsdominerte fagforbund. Kvinneforbundene ønsket en systematisk vurdering av arbeidets verdi, mens mannsforbundene ville ha en vurdering som også baserte seg på sedvane og rådende oppfatninger. De sterke – mannsdominerte – forbundene fikk gjennomslag. Dermed kom likelønnsreformen til å bli gjennomført på en slik måte at de tradisjonelle og kjønne vurdere av arbeidet ble avspeilet i de nye lønns plasseringene og posisjonene mellom yrkesgruppene (Gro Hageman, 1994).

Resultatet ble at tidligere skjevheter ble opprettholdt, og at lavere tariff for kvinne dominert arbeid ble bygd inn i de nye stillings- og lønnsstrukturene. De nye tariffene som ble innført for kvinner i industrien i 60-årene, er derfor ikke et resultat

av en analytisk arbeidsvurdering, men var for det meste basert på en skjønnsmessig vurdering av arbeidet og forhandlingsmakt.

7.2 ARBEIDSVURDERING SOM LIKELØNNSPOLITISK VIRKEMIDDEL

7.2.1 Bratholmutvalget – Kvinners lønns plassering innenfor statlig sektor

I 1972 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle se på *Kvinneyrkers lønns plassering innen offentlig virksomhet* (NOU 1974:47). Utvalgets arbeid ble avsluttet i 1974. Bakgrunnen var at det var reist tvil om staten som arbeidsgiver oppfylte likelønnsprinsippet, noe staten ifølge ILO-konvensjon nr 100 er forpliktet til. I mandatet ble det lagt vekt på at offentlig sektor som arbeidsgiver, har et særlig ansvar for at likelønnsprinsippet blir gjennomført på egne områder. Offentlige myndigheter skal ikke bare fremme prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi overfor arbeidslivet generelt, men staten og kommunene bør også sørge for at de blir gjennomført på områder hvor de selv er part. Offentlig sektor bør med andre ord gå foran og vise vei.

Utvalget fikk i mandat å gi en faktisk fremstilling av lønnsforholdene for yrkesgrupper som for det meste rekrutterte kvinner, og som hadde staten og kommunene som arbeidsgivere. Det skulle vurderes om disse gruppene hadde lik lønns plassering sammenlignet med andre yrkesgrupper med en annen kjønns sammensetning, og som utførte arbeid av lik verdi. Vurderingen skulle ta særlig hensyn til faktorer som utdanning, arbeidstid, arbeidsforhold, arbeidets ansvar og avansementsmuligheter. I denne undersøkelsen skulle det benyttes arbeidsvurdering, og utvalget skulle sammenligne yrker på tvers av yrkesgrensene.

Utvalget sammenlignet typiske kvinneyrker med yrker dominert av menn, i alt 22 yrker i offentlig sektor. For alle yrkene ble det foretatt detaljerte arbeidsbeskrivelser, og det ble gjennomført en systematisk vurdering av arbeidets verdi. Som grunnlag for sammenligningen brukte utvalget et poengsystem. Poengsystemene bygger i prinsippet på at de fleste stillinger har karakteristika som er felles, disse kalles faktorer og tildeles poeng.

Utvalget fant at ikke noe ferdig utviklet arbeidsvurderingssystem som passet for en sammenligning av så forskjellige yrker som de skulle vurdere. Utvalget tok derfor i bruk elementer fra andre systemer, og tilpasset systemet til oppgaven. Utvalget påpeker også at det kan «rettes den innvending mot poengsystemet at det gir inntrykk av en objektivitet som ikke er reell. Selve valget av faktorer og deres poengverdi beror på et skjønn, et forhold som lett tilsløres av metoden. Utvalget har derfor bare i en viss grad benyttet deler av disse metodene som støtte for sitt arbeid og har forøvrig bygget sine endelige vurderinger på skjønn.»

Utvalgets konklusjon var at det var flere yrker hvor kvinner ikke ble lønnet i samsvar med arbeidets relative verdi. For eksempel mente utvalget at en hjelpepleier og en barnepleier utførte arbeid av minst samme verdi som en postpakkemester. Og at det var et misforhold mellom disse gruppers lønns plassering i det offentlige regulativet. En gruppe som ble trukket frem, og som fikk stor oppmerksomhet i media, var mannlige og kvinnelige renholdere ved jernbanen. Menn som vasket togene på utsiden fikk betraktelig høyere lønn enn kvinnene som gjorde rent inne i togene. Andre grupper som ble sammenlignet var arbeidsterapeut, fysioterapeut, fysiokjemiker, ingeniør, sykepleier, førskolelærer og lærer. Utvalget konkluderte med at det ikke var grunnlag for den eksisterende lønnsforskjellen som var mellom disse yrkene, særlig mellom ingeniør og lærer på den ene siden og sykepleier, førskolelærer og fysioterapeut på den andre siden.

Hovedkonklusjonen var at det var store lønnsforskjeller mellom yrkesgrupper som utførte arbeid av lik verdi. Utvalget mente at selv om arbeidet var forskjellig, så var det etter en samlet vurdering av belastninger, ansvarsforhold, avansmuligheter mm. ikke grunnlag for å opprettholde eksisterende lønnsforskjeller. Lønnsforskjellene hadde sammenheng med hvilket kjønn som dominerte yrkesgruppen, og kvinnedominerte yrker hadde systematisk lavere lønn enn tilsvarende mannsdominerte yrker.

Utredningen er et eksempel på at det er mulig å bruke arbeidsvurdering for å påvise urimelige lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte grupper. Utvalget brukte metoden som et hjelpemiddel for å undersøke om Norge innfridde sine internasjonale forpliktelser. Utvalget prøvde med andre ord ikke å finne noen objektiv riktig lønns plassering i offentlig sektor, men undersøkte om det var lik lønn for yrker dominert av henholdsvis kvinner og menn, når de utførte arbeid av lik verdi.

Utvalgets arbeid skapte debatt og i en Stortingsmelding ble det uttalt at:

«Departementet tar avstand fra utvalgets sammenligninger på tvers av fag-grensene, det er neppe riktig å bruke en slik sammenligning til å konstatere en diskriminering. Så lenge det er tale om forskjellige tariffområder, kan man ikke vente å finne klare overenskomster.»

Utvalget diskuterte også hvilken type ansvar som bør kvalifisere til høyere lønn, eller hvordan en skulle vektlegge ansvar. I rapporten tok de til orde for at:

«Ansvar, helse, sikkerhet og velferd bør telle mer enn ansvar for økonomiske verdier. Lederansvar kan omfatte begge former for ansvar.»

Om dette uttalte departementet at:

«Det er et betydelig antall statstjenestemenn som må sies å ta et ansvar for andres helse, sikkerhet og velferd, og om denne faktor skulle trekkes spesielt fram, ville man få en nærmest meningsløs omkalfatring av lønnsforholdene i staten. Naturlige karriereveier ville bli snudd opp ned.»

Utvalget som gjennomførte lønnsammenligningene hadde ingen virkemidler eller makt til å følge opp resultatene eller sørge for at arbeid av lik verdi virkelig fikk lik lønn. Rapporten hadde likevel en effekt, den fikk omtale i media og resultatene ble brukt som argument i lønnsforhandlingene. Resultatet ble derfor en forbedring, enten ved at lønns plasseringen i kvinneyrkene ble hevet eller ved at stillingsgruppene ble forandret.

I 1982 foretok Likestillingsrådet en tilsvarende analyse og oppfølging av rapporten. Rådet konkluderte med at det hadde vært en utvikling mot likelønn mellom de samme yrkesgruppene, først og fremst blant ufaglærte. For andre grupper var det fortsatt lønnsforskjeller, og for noen var det vanskelig å sammenligne da yrkesgruppene og stillingene var forandret.

Dette eksemplet viste at det var fullt mulig å utvikle en metode som var kjønnsnøytral i den forstand at den fungerte etter hensikten. Det lot seg gjøre å foreta en arbeidsvurdering på tvers av yrkesgrensene i statlig sektor. Den største vanskeligheten lå ikke i å påvise manglende likelønn, eller urimelige lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte yrker. Den største utfordringen lå i det å omsette resultatet av analysene til lønnsjusteringer. Resultatet av den analytiske vurderingen ville i praksis føre til store forbedringer av kvinners relative lønn og en markant forandring av hele lønnsstrukturen.

I debatten om arbeidsvurdering som strategi for likelønn, har det vært lagt stor vekt på tekniske begrensninger i selve metoden. Bratholmutvalgets arbeid viser at

det verken var metoden eller det å påvise kjønnsbaserte lønnsforskjeller, som var problemet. Problemet var at resultatet var kontroversielt, og det ble stilt spørsmål ved hele prinsippet om å sammenligne arbeidets verdi på tvers av yrkesgrupper. Arbeidsvurdering som metode manglet legitimitet, og den møtte liten forståelse og aksept.

7.2.2 Forsøk med arbeidsvurdering i offentlig og privat sektor

I 1990 ble LO og NHO gjennom forhandlinger enige om et samarbeide for å undersøke likelønns situasjonen ute i bedriftene. Organisasjonene anbefalte lokale forsøk med arbeidsvurdering for å fremme likelønn, og Arbeidsforskningsinstituttet gjennomførte en undersøkelse i 14 virksomheter, både i offentlig og privat sektor. I dette arbeidet ble arbeidsvurdering prøvd ut som mulig tiltak for likelønn. Arbeidsvurdering ble brukt som verktøy for å gjennomgå kjennetegn ved kvinners og menns jobber og deres lønnsverdi. Undersøkelsen gjorde det mulig å trekke konklusjoner om arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn mellom kvinner og menn.

Rapporten *Lønn som fortjent? Kan arbeidsvurderinger hjelpe oss til likelønn?* konkluderer med at det ikke er kjønnsnøytralitet i avlønningen i de virksomhetene som ble undersøkt. Data viser at det eksisterer kjønnsbaserte lønnsforskjeller, men at de tildekkes av systemet for arbeidsvurdering som ble brukt. Gjennom et system for arbeidsvurdering basert på individuell egenvurdering ble ikke mekanismene som fører til ulikelønn fanget opp. (Bjørge Aase Sørensen, 1992)

Kartleggingen av lønn for kvinner og menn i virksomhetene viste en gjennomsnittlig lønnsforskjell mellom kvinner og menn på ca 10 prosent. Det var stor spredning, med lønnsforskjeller fra 6 til 29 prosent avhengig av sektor og bransje. Det ble foretatt arbeidsvurdering av ulike stillinger i ni av virksomhetene, fem industribedrifter, 3 kommuner og en statlig virksomhet. Sammenligninger mellom lønn og måling av verdien av arbeidet, viste at lønnsforskjellene i stor grad kan forklares med jobbklasse, utdanning og ansiennitet.

Det var større sprik mellom resultatet av arbeidsvurderingen og lønn i offentlig sektor enn i privat sektor. Det ble ikke påvist bevisst forskjellsbehandling av kvinner og menn. Det var tvert i mot flere bedrifter som hadde arbeidet aktivt for å skape et rettferdig lønnsystem. Kartleggingen viste at både kvinner og menn i stor grad deler samfunnets vurderinger og rangering av kvinners og menns arbeid.

I undersøkelsen ble det brukt et system for arbeidsvurdering med 11 jobbkjennetegn. Data ble samlet inn ved at den enkelte selv beskrev og vurderte sitt eget arbeid på grunnlag av kjennetegnene. Hvert kjennetegn har fem alternativer eller nivå rangert etter de krav eller belastninger som kreves for å utføre arbeidet.

- *kyndighet – jobbkunnskap*, omhandler krav til kunnskap og opplæringstid. Det høyeste nivå er oppgaver som krever spesialisert kompetanse og omfattende utdanning
- *kommunikasjon* som er følelsesmessig krevende og omfatter overtalelser, forsoning eller forhandlinger. Kravene spenner fra liten eller ingen kommunikasjon med andre til omfattende kommunikasjon med andre utenfor virksomheten
- *hendighet, fingerferdighet*, spenner fra arbeidsoppgaver som stiller små krav til hendighet og til krav om høyt tempo, presisjon og koordinering
- *ustadighet, avbrudd, foranderlighet i arbeidsprosessen*, omfatter nivå fra oversiktlig kontroll over tempo og frister, til arbeidssituasjoner med konstante avbrudd, skifte i frister og planer
- *fysiske krav*, omfatter nivå fra få krav til konstant, ofte repetisjonspreget fysisk innsats, ubekvemme arbeidsstillinger
- *mentalt krevende arbeid*, omhandler krav om mental innsats i form av konsen-

- trasjon, oppmerksomhet, kreativitet
- *ansvar for ressurser*, omhandler ansvar for mer materielle og økonomiske ressurser, og i mindre grad menneskelige ressurser i bedriften
- *ansvar for beslutninger*, plassering på høyeste nivå krever ansvar for avgjørelser som påvirker planlegging og hvor feil kan få negative konsekvenser
- *ansvar for andre*, dreier seg om ansvar for andres innsats, sikkerhet, helse og trivsel.
- *fysisk miljø*, kartla graden av eksponering for fysiske miljøplager
- *faremomenter*, dreier seg om graden av ulykkesfare, med muligheter for livstruende ulykker og alvorlige skader.

Undersøkelsen viste at menn hadde arbeid som i større utstrekning krever kyndighet og jobbkunnskap, belastende kommunikasjon, ansvar for ressurser og beslutninger samt ansvar for andre. Kvinner hadde jobber som stilte større fysiske krav. På andre kjennetegn skårte kvinner og menn omtrent likt.

Undersøkelsen greide ikke å identifisere variable som skaper forskjell med hensyn til lønn for kvinner og menn. En konklusjon er at 10 prosent lønnsforskjell kan forklares med utdanning, ansiennitet, ansvar, mentale og fysiske krav i arbeidet, og at stillingsvurderingen mekanisk sett kan rettferdiggjøre den eksisterende lønnsforskjellen. Kvinner får mindre lønn fordi faktorer som betyr noe for lønn er fraværende i kvinners arbeidsbeskrivelse og jobbkarakterisering. Undersøkelsen viser med andre ord at stillingsvurdering ikke uten videre er den rette strategien for likelønn.

Så lenge menn skårer høyere på faktorene i systemet er det ikke urimelig at menn tjener mer enn kvinner. Men rapporten stiller spørsmålet om ikke systemet for arbeidsvurdering avspeiler vanlige holdninger og rangering, snarere enn å undersøke om vurderingen er rettferdig.

Resultatet fra analysen kan tyde på at det ble laget og brukt et system for arbeidsvurdering basert på menns arbeid og verdier, og at det i mindre grad tok hensyn til trekk som er typiske i kvinnedominerte stillinger. Utprøvingen av metoden bekreftet at kjennetegn som knyttes til menns arbeid er viktige i lønnsdannelsen.

Kjennetegn som er knyttet til menns jobber er blitt viktige i lønnsdannelsen. De er viktige kriterier fordi de i stor utstrekning er knyttet til menns arbeid. Siden menn har vært ledende i lønnskampen er det ikke usannsynlig at de har presset frem lønnskrav på grunnlag av kjennetegn ved egne jobber. Hvis f.eks omsorg hadde vært en viktig dimensjon i menns arbeid, ville ikke da omsorg vært en viktig faktor i lønnsdannelsen?

Undersøkelsen underbygger en del av den skepsis og motforestillinger som kan reises mot arbeidsvurderingssystemer. Systemene er med rette anklaget for å sementere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Systemene viderefører og bekrefter de vurderinger av arbeidet som et mannsdominert samfunn har skapt.

I undersøkelsen ble det lagt opp til at den enkelte selv vurderte sin stilling i forhold til de 11 jobbkjennetegnene. En slik fremgangsmåte åpner for subjektive vurderinger. Det kan, som det heter i rapporten, være problematisk når en hevder at kriteriene både er kjønnsnøytrale og objektive. Resultatet viser at menn har mer ansvarsfulle stillinger enn kvinner, men det kan skyldes at kvinner og menn opplever arbeidet sitt forskjellig.

En annen fremgangsmåte er å la andre, for eksempel en komite, vurdere arbeidets innhold. Forsøk på en slik fremgangsmåte viste at det lett oppsto konflikter og uenighet om målingen. Selv en konkret måling av rutinepreget akkordarbeid åpnet for subjektive vurderinger, og det var vanskelig å frigjøre seg fra den personen som

utførte arbeidet. Problemet med objektivitet ble enda større når faktorer som ansvar og kommunikasjon skulle vurderes. Rapporten konkluderer med at det er vanskelig å unngå subjektivitet uansett hvordan en legger opp arbeidsvurderingen.

I rapporten pekes det på en del metodiske problemer med arbeidsvurdering. Skalering og vektning av faktorene reiser mange spørsmål. Skal vektningen ha noen mening må det være nøyaktig samsvar mellom kriteriene, poengsum og lønnsplasing. Når alle faktorene i arbeidet skal få poeng, er det nødvendig å avgjøre hvordan skal de ulike elementene skal vektet mot hverandre. Hvordan skal for eksempel bruk av kalkulator vektet i forhold til ansvaret for å ta vanskelige beslutninger. Det viste seg at arbeidet med å lage gode skalaer, førte til bevegelse bort fra vurderingen av jobbkjennetegn og over til vurdering av enkeltstillinger.

Et annet metodeproblem er knyttet til korrelasjonen mellom ulike jobbkjennetegn. I analysen ble det påvist høy korrelasjon mellom kyndighet og kommunikasjon. Det er ikke noe problem at kyndighet fører til høyere lønn, eller at kommunikasjon fører til høyere lønn. Problemet oppstår når kjennetegnene har tendens til å henge sammen. Den høye korrelasjonen kan være uttrykk for at de to kjennetegnene er en og samme sak. Kravet til kyndighet kan være det samme som kravet til kommunikasjon. Da blir det ikke riktig at samme faktor skal telle to ganger i forhold til lønnsnivået i arbeidsvurderingssystemet.

I arbeidet med å unngå denne type dobbeltellinger oppsto problemer med legitimitet. En del jobbkjennetegn oppfattes som riktige i forhold til fastsetting av lønn, det gjelder faktorer som innsats, kyndighet, ansvar, utdanning. En måte å fjerne korrelasjonen mellom kjennetegn på, er å fjerne noen av faktorene eller slå dem sammen. Problemet er en også kan risikere å fjerne faktorer som oppfattes som rettferdige.

Rapporten stiller spørsmål om det er mulig å finne et arbeidsvurderingssystem som kan hanskes med disse metodeproblemene. Det konkluderes med at det må stilles krav om at systemet er enkelt. Arbeidsvurderingen må være enkel å administrere og gjennomføre. Alle må kunne få innsikt i hvilke kjennetegn som inngår i vurderingen, hvordan poengene regnes ut og hvordan de er knyttet til fastsetting av lønn.

– *ulike strategier for likelønn.*

Rapporten *Lønn for fortjent? Kan arbeidsvurderinger hjelpe oss videre til likelønn?* diskuterer ulike strategier for likelønn. Strategier og tiltak for likelønn vil alltid være nært knyttet til eksisterende lønnsystemer i virksomheten. Det går et interessant skille mellom tiltak for lønnsutjevning innen etablerte stillingsstrukturer, og strategier som forutsetter mer grunnleggende endringer. Rapporten skiller det mellom tre typer lønnsystemer og likelønn:

- mekanisk likelønn, produksjonsbedrifter hvor kvinner får samme tariff eller akkord som menn. Likelønn forutsetter at kvinner gjør det samme og er like kompetente som menn.
- vurderte likelønns/ arbeidsvurderingssystemer som søker å oppveie kjønns-bias ved å lage nye systemer med kjønnsavveide kriterier og måling av arbeidets verdi.
- produksjonsbegrunnet likelønn, er resultat av teknologiske endringer og åpen diskusjon om lønn. Lik lønn praktiseres for grupper avhengig av gruppens plass i produksjonen.

En strategi kan være å endre kvinners ressurser og utdanning. I industrien går et klart skille mellom faglært og ufaglært arbeidskraft, som gir et «lønnsmessig

vannskille». Store deler av lønnsforskjellene i industrien kan forklares med at kvinner ikke har fagbrev. Men undersøkelsen viste også at «kursing» av kvinner i offentlig sektor hadde liten effekt på lønnsutviklingen. Utdanningen må legges opp slik at kvinner har reelle muligheter til å delta og at lønnssystemet endres slik at utdanningen gir uttelling.

Et annet virkemiddel kan være arbeidsvurdering. Rapporten holder fast ved at arbeidsvurdering er en tradisjonsrik strategi som tross faglige begrensninger og kjønns-bias, også kan virke utjevne på lønns-gapet. «*Arbeidsvurdering kan inngå i en endringsstrategi der økt likelønn er en målsetting. Dette må tilrettelegges som en lokal utviklingsprosess der såvel organisering av arbeidet, kompetanseutvikling og nye verdsettingskriterier inngår.*»

En viktig konklusjon fra dette kartleggingsarbeidet er at det er vanskelig å få gjennomslag for likelønn ved å bruke rent fordelingsideologiske argumenter. Det er lettere å oppnå likelønn når det knyttes til økt måloppnåelse og produktivitet i bedriften. Modernisering i arbeidslivet fører ofte til bortfall av tunge jobber, og at det stilles større krav til fleksibilitet. Der fleksibilitet er en viktig faktor i produksjonen, er det større grad av likelønn. Bedrifter som knytter sin likelønnsdiskusjon til bedriftens strategi og verdiskaping, unngår å se tiltak for likelønn som et pliktlop.

Et godt lønnssystem stimulerer og retter fokus mot kvalitet og konkurransedyktighet i produksjonen av varer og tjenester. Diskusjonen om og søken etter slike lønnssystemer er derfor viktige. Samtidig må lønnssystemene oppfattes som rettferdige og likebehandlende i virksomhetene. Derfor er det tett sammenheng mellom en produktiv bedriftskultur og gode lønnssystemer (Sørensen, 1992).

Lønn som fortjent? Kan arbeidsvurderinger hjelpe oss videre til likelønn? anbefaler at søkelyset rettes seg mot hele lønnsdanningsprosessen i virksomheten. Undersøkelsen viste at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn ikke skyldes bevisst forskjellsbehandling, men kan i stor grad tilbakeføres til etablerte strukturer og holdninger. Hele stillingsstrukturen i en virksomhet bør vurderes, det gjelder oppbygging av lønnsklasser og kvinners plassering i stillingsstrukturen, både vertikalt og horisontalt.

7.2.3 Arbeidsvurdering i statlig sektor

I 1991 innførte staten et nytt lønnssystem, som åpner for lokale lønnsforhandlinger mellom partene på den enkelte virksomheten. I *NOU 1990 :32 Statens lønnskomite av 1988* blir stillingsvurdering sett på som et viktig element i den nye lønnspolitikken. Det legges vekt på at det er nødvendig med systematiske vurderinger av innholdet i ulike stillinger for å kunne bruke de mulighetene som ligger i det nye lønnssystemet.

I utredningen heter det:

Det økte spillerom for avlønninger av arbeidstakere krever ikke bare en egen lønnspolitikk – men også et mer systematisk grunnlag for å vurdere stillinger og arbeidstakere.

Stillingene i en virksomhet har sin lønsplassering ut fra avgjørelser arbeidsgiver en gang har foretatt og senere lønnsendringer som er bestemt av styrken ved forhandlingsbordet. Det er derfor ikke sikkert at dagens lønsplasseringer er i samsvar med de oppgavene stillingene er pålagt.

Statens lønnskomite vil derfor anbefale virksomhetene å vurdere de oppgaver og ansvar som stillingen er pålagt. En slik gjennomgang kan ikke gjøres objektivt – det vil hele tiden være sterke innslag av skjønn. Men

skjønnet kan settes i system. Det kan f.eks. gjøres ved bruk av stillingsvurderinger.

Stillingsinnehaverens personlige forutsetninger og hans evne til å oppnå resultater kommer ikke inn i bildet ved stillingsvurderinger. Men også de bør tillegges vekt når en arbeidstakers lønn skal fastsettes.....

Komiteen ser det som en fordel om partene i den enkelte virksomhet foretar slike vurderinger. Det bør gjøres uavhengig av lokale forhandlinger, og det heter at resultatet vil kunne gjøre senere forhandlinger mer meningsfylte.

Statens lønnskomite drøfter også likestilling, men trekker ikke inn stillingsvurdering i sin gjennomgang av mål og virkemidler for likelønn. Komiteen tar ikke opp diskusjonen om eller hvordan stillingsvurdering kan brukes som et likelønnspolitisk virkemiddel for kvinner i staten. Tvert imot avviser de at stillingsvurdering kan brukes til å oppjustere typiske kvinneyrker generelt i staten. Det eneste området hvor komiteen nevner at statens nye lønnsystem kan bidra til å rette opp lønnsgapet, er for arbeidsledere.

Komiteen viser til en undersøkelse som konkluderer med at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i staten først og fremst skyldes at menn er plassert i høyere normerte stillinger enn kvinner, selv om arbeidsfelt og kvalifikasjoner kan sies å være sammenlignbare. I tillegg kommer det at menn i større grad får lønnstillegg utover stillingens grunnlønn.(Myrvold 1990). Komiteen konkluderer med at

«Arbeidslederstillingene (i kvinneyrkene) har gjennomgående lavere lønns plassering på tross av at stillingene f.eks. er tillagt ansvar for langt flere arbeidstakere enn tilsvarende stillinger i manndominerte yrker. Det nye systemet åpner for muligheter til å rette på dette innen den enkelte stillings lønnsalternativ»

Om oppvurdering av de typiske kvinneyrkenes lønns plassering generelt, legges det vekt på at det er et felles partsansvar å analysere slike strukturelle forhold, og å gjøre noe med det i kommende forhandlinger. Forøvrig heter det at reell likestilling *er avhengig av en rekke faktorer i samfunnet som lønns systemet ikke kan ivareta*, og det nevnes forhold som muligheter til utvikling, opplæring, barnehagetilbud, arbeidstidsordninger og handlingsplaner med konkrete mål.

St.meld nr.35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap er mer konkret og peker på at stillingsvurdering kan være et virkemiddel for å oppnå lik lønn mellom kvinner og menn.

En lokal lønnspolitikk med kriterier for hvordan man skal vurdere stillinger og individer, vil åpne for å identifisere faktorer som kan føre til større grad av likelønn mellom kvinner og menn. ... Dette forutsetter imidlertid en bevisst styring og utforming av kriterier for stillings- og personvurdering.

I meldingen foreslo departementet at det skulle opprettes et prøveprosjekt for :

utvikling av et stillingsvurderingssystem for bruk i statlige virksomheter. En vil i dette prosjektet være spesielt oppmerksom på å utvikle et system som hindrer ulik behandling mellom kvinner og menn i forhold til lønn.

Det heter også at det vil bli foretatt en analyse av lønnskriteriene som utarbeides lokalt, og at de vil bli sett særskilt i forhold til et likelønns perspektiv.

I 1992 tok Arbeids- og administrasjonsdepartementet initiativ til et pilotprosjekt for å utvikle et system for stillingsvurdering til bruk i statlige virksomheter. En av målsettingene var at systemet skulle vurdere både kvinne- og mannsdominert arbeid på en likeverdig måte. Representanter fra departementet, fire virksomheter,

Statskonsult og et konsulentfirma deltok i prosjektet. Prosjektet resulterte i et stillingsvurderingssystem som blir tilbudt statlige virksomheter. (Veiledning om Stillingsvurdering i staten 1993)

Ragnhild Steen Jensen har gjennomført en undersøkelse av innføring og utprøving av stillingsvurdering i syv statlige virksomheter. En av virksomhetene deltok i det nevnte pilotprosjektet. Undersøkelsen ser nærmere på de systemene som ble brukt, for å se i hvilken grad faktorene i systemene dekker trekk som er typisk ved både kvinner og menns arbeid. Det skulle også vurderes om det ble satt fokus på likelønn og mulighetene for kjønns-bias ved gjennomføring og bruk av systemene. De systemene som ble undersøkt var Hartmark-IRAS, IP, BVT og to lokale systemer. (Jensen, 1994)

Undersøkelsen bekrefter internasjonale erfaringer om at menn har en tendens til å fremheve egne arbeidsoppgaver, mens kvinnene er mer forsiktige i sine beskrivelser. Det ble pekt på at menn ofte er flinke til å markedsføre og beskrive det arbeidet de utfører, mens kvinnene er mer forsiktige og unnlater å beskrive alle sine arbeidsoppgaver.

Det viste seg at ingen av systemene i undersøkelsen la spesiell vekt på krav som kjennetegner kvinners arbeid. For eksempel er beslutningsansvar, økonomisk ansvar, ledelse og formell utdanning tillagt stor betydning, mens rutinearbeid og arbeidserfaring er tillagt mindre vekt. Faktorer som dekker omsorgsfunksjon, fingerferdighet og simultankapasitet er helt fraværende. Generelt får stillinger med mye ansvar og autonomi høy uttelling i systemene samtidig som rutinearbeid, få beslutninger og lite ansvar scorer lavt.

Stillinger som i utgangspunktet er ansett som viktige og som er høyt lønnet, kommer også godt ut av systemene. Rapporten konkluderer med at stillingsvurderingssystemene bekrefter den eksisterende stillings- og lønnsstrukturen i virksomhetene.

Det er ikke grunnlag for å forvente at systemene vil ha noen særlig betydning for lavlønte kvinners situasjon. Rapporten viser også til at konsulentfirmaene la vekt på at systemene må føre til resultater som blir akseptert av de ansatte. I følge konsulentfirmaet bør ikke stillingsvurderingssystemet føre til for store lønnsforandringer på virksomheten.

Det var ingen av virksomhetene som brukte stillingsvurderingen i likelønnsammenheng. En vanlig uttalelse var at det har vi ikke tenkt på, samtidig som de hevdet at systemene var kjønnsnøytrale, fordi de vurderte stillingen og ikke personen. Problemstillingen likelønn og kjønnsnøytralitet ble ikke berørt ved innføringen av systemene. Heller ikke i den virksomheten som var med i pilotprosjektet hadde fokusert på stillingsvurdering som et verktøy for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

7.2.4 Forsøk med arbeidsvurdering i kommunene

Ved tariffoppgjøret i 1991 ble et partssammensatt kvinnelønnsutvalg nedsatt i kommunesektoren. Da kvinnelønnsutvalget avsluttet sitt arbeid i 1994 anbefalte utvalget at det sentralt skulle tas initiativ til utvikling og utprøving av et system for stillingsvurdering i likelønnsammenheng. Hensikten var å styrke likelønnsarbeidet, med særlig fokus på lønns plassering av kvinne- og mannsdominerte grupper.

En sentral styringsgruppe, som bestod av representanter fra Kommunenes Sentralforbund, LOK og AF-K og YS-K, ble nedsatt for å lede forsøksarbeidet. Et konsulentfirma ble valgt til å gjennomføre utviklingen og utprøvingen av systemet (Hartmann-IRAS/PA Consulting Group) Prosjektet ble fulgt av Sintef-IFIM, som har evaluert prosessen. Det foreligger tre rapporter fra prosjektet, en fra styrings-

gruppen (Kommunenes Sentralforbund 1996,) en fra konsulentfirma (Hartmark-IRAS 1996) og evalueringsrapporten (Sintef-IFIM 1996). Denne oversikten bygger på de to førstnevnte rapportene.

Prosjektet ble igangsatt høsten 1995. I forsøket deltok fire kommuner Bærum, Haugesund, Namsos og Hamarøy, og to fylkeskommuner, Sør-Trøndelag og Telemark. Ved gjennomføringen ble det oppnevnt lokale arbeidsgrupper, som bestod av arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentanter.

– stillingsvurderingssystemet

Målsettingen med stillingsvurderingssystemet var å kunne sammenligne alle stillinger for å rangere dem på grunnlag av arbeid av lik verdi. Systemet skulle vise og måle elementer som inngår i en stilling og krav som stilles til den enkelte stilling, uten vurdering av personer. Det var også et mål at systemet var tilstrekkelig allsidig til å måle alle kommunale stillinger.

187 stillinger fordelt på 50 stillingskoder ble valgt ut for utprøving av systemet. Referansestillingene ble valgt for å prøve om faktorene var kjønnsnøytrale, avdekke eventuelle ulikheter på grunn av kjønn ved verdsetting av stillingers innhold, utvikle faktorer som gjør det mulig å sammenligne stillinger og stillingsgrupper på tvers av helse-teknisk-, økonomisk administrativ og kulturetaten.

I utviklingen av systemet ble det lagt vekt på å finne fram til hvilke faktorer som skulle inngå i systemet, gruppering og gradering av faktorene med vekttall. Det ble lagt vekt på å finne faktorer som skulle medvirke til å synliggjøre ansvar og oppgaver i typiske kvinneyrker, som er sterkt representert i kommunal sektor, samtidig som faktorene skulle være kjønnsnøytrale. Det var viktig å velge faktorer som var tilpasset kommunal sektor og få frem det særegne ved denne sektoren. Stillingsvurderingen skulle også være et effektivt og hensiktsmessig arbeidsredskap for partene.

Systemet inneholder 12 faktorer:

Kompetanse

- utdanning
- praktisk erfaring

Ferdigheter

- kommunikasjon
- praktiske

Ansvar

- arbeidsledelse
- ansvar for økonomi og materielle ressurser
- ansvar for mennesker

Kompleksitet

- planlegging og organisering
- problemløsning
- vurdering

Arbeidsbelastning

- fysiske belastninger
- psykiske belastninger

De ti første faktorene ble vektet og angir summen av krav i stillingen. Faktorene under arbeidsbelastning inngår ikke som et krav i stillingen og ble holdt utenfor vektingen. Vurderingsresultatet fra disse skal behandles særskilt og regnes ikke sammen med de andre faktorene. Disse to faktorene inngår likevel i totalvurderingen, og kan brukes som hjelpemiddel til å avdekke og behandle belastninger i ulike stillinger.

– resultater

Konklusjonen på pilotprosjektet er stort sett positiv. I rapporten heter det at det er behov for slike stillingsvurderingssystemer som et arbeidsredskap lokalt. Systemet er tillitvekkende og ikke minst ser det ut til å tilfredsstille kravene om kjønnsnøytralitet og andre målsettinger i partenes mandat. Men forsøkene viste også at det var noe behov for justeringer, som tilpasninger og graderinger av faktorene.

Rapporten gir ingen oversikt over resultatene fra vurderingene av referansestillingene, men gir noen eksempler på stillingsprofiler. Stillingsprofiler viser hvordan den enkelte stilling plasseres på hver av faktorene og hvilken samlet vurdering stillingen får. I rapporten er noen eksempler på stillingsprofiler delt inn i grupper, hvor forskjellige stillinger har tilnærmet lik sluttsum. For eksempel viser stillingsprofilen at en jordmor kommer like høyt som flere lederstillinger, bl.a fordi hun scorer høyt på faktorene kommunikasjon og sosiale ferdigheter, ansvar for mennesker og vurdering.

Stillingsprofilene gir en indikasjon på resultatet fra prosjektet. I den gruppen som har lavest poengsum inngår renholder, legesekretær, kontorassistent og barnehageassistent. I neste gruppe inngår brannkonstabel, hjelpepleier og sekretær. Gruppe tre omfatter avdelingsleder i barnehage, ambulansesjåfør, miljøterapeut 6674, vaktmester og konsulent. Den nest høyeste gruppen omfatter sykepleier, miljøterapeut 6675 og avdelingsingeniør I. Og gruppen som får høyeste poengsum inneholder styrer i barnehage, oversykepleier, avdelingssykepleier, jordmor og kjøkkensjef.

Hverken i utarbeidelsen av arbeidsvurderingssystemet eller gjennom forsøkene i kommunene er metoden relatert til lønnsjusteringer. Utprøvingen har derfor ikke fått konsekvenser for lønnsrelasjonene mellom kvinne- og mannsdominerte grupper.

Prosjektet har bevisst unngått å trekke lønnsammenligninger inn i prosjektet og har heller ikke drøftet hvordan utslagene av systemet og resultatene vil være i forhold til spørsmål om likelønn. I konsulentrapporten heter det «*rent generelt kan man si at systemet er et svært sterkt verktøy dersom man kobler resultatene opp til lønsplasseringer og stillingsstruktur.*»

I rapporten fra styringsgruppen slås det fast at stillingsvurdering bare kan være ett av flere elementer ved fastsetting av lønn, og at resultatene av vurderingen av stillingene ikke alene kan være bestemmende for lønnsdannelsen. Lønn fastsettes først og fremst ved forhandlinger mellom partene, og det vil være flere hensyn som ligger til grunn for de resultater som oppnås i forhandlingene.

Rapporten konkluderer med at det er behov for et slikt arbeidsredskap lokalt og at systemet langt på vei svarer til forventningene til prosjektet. Forskningsrapporten viser at partene har tillit til systemet. Styringsgruppen anbefaler derfor at systemet prøves ut i større skala, i en prøveperiode på to år. Det anbefales at partene lokalt,

som tar systemet i bruk, melder tilbake til partene sentralt om erfaringer og vurderinger av systemet.

7.3 KRITIKK AV ARBEIDSVURDERING SOM METODE

Det er flere grunner til at arbeidsvurdering som et likelønnspolitisk virkemiddel har møtt motstand og kritikk. Et motargument er at arbeidsvurderinger kan føre til at tradisjonelle og kjønnede vurderinger av arbeidets innhold, blir forsterket og ført videre. Erfaringer med arbeidsvurdering viser at det er vanskelig å foreta objektive vurderinger, og at tilsynelatende kjønnsnøytrale systemer også kan ha innebygget diskriminerende elementer.

Det var særlig erfaringene med arbeidsvurderingssystemene som ble innført i industrien på 60-tallet som ga grobunn til denne kritikken. Systemene som skulle sikre likelønn i industrien da kvinnetariffene ble fjernet, førte i stedet til rettferdiggjøring og legitimering av eksisterende lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

Et annet sentralt argument er at arbeidsvurdering bryter med prinsippet om solidarisk lønnspolitikk. Metoden blir sett på som et redskap som skaper lønnsforskjeller mellom grupper, og ikke som et virkemiddel som kan bidra til lønnsutjevning. Arbeidsvurdering er derfor kritisert for at det vil føre til større lønnsforskjeller mellom kvinner. Målet om likelønn har særlig innen LO og arbeiderbevegelsen vært ensbetydende med oppjusteringer av lavlønnsgupper. Med utgangspunkt i en slik problemforståelse fremstår ikke arbeidsvurdering som et egnet virkemiddel for likelønn. Når fokus rettes mot store lavlønnsgupper og kvinnedominerte bransjer, blir lavlønnsgarantier og sentrale lønnsoppgjør med lavlønnstillegg fremhevet som den beste strategien.

I tillegg kommer det forhold at likestillingsloven ikke åpner for sammenligning av forskjellig arbeid som grunnlag for krav om likelønn mellom kvinner og menn. I norsk rettspraksis ble arbeid av lik verdi ensbetydende med likt arbeid. Det har derfor ikke vært noe behov for et redskap som kunne måle hva som ligger i begrepet arbeid av lik verdi, når likestillingsprinsippet skulle håndheves.

I sum har disse forholdene ført til at arbeidsvurdering ikke ble tatt opp som strategi for likelønn, hverken i fagbevegelsen eller kvinnepolitiske aktører. Tyngheden ble lagt på den solidariske lønnspolitikken og heving av lavlønnsgupper. Det var ikke særlig behov for denne type systemer, samtidig som erfaringene viste at arbeidsvurdering kan virke mot sin hensikt og befeste lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

KAPITTEL 8

Internasjonale erfaringer med arbeidsvurdering**8.1 INNLEDNING**

I mange land er det i løpet av de siste 20 år lagt ned et betydelig arbeid for å oppnå likelønn mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Virkemidlene som er tatt i bruk varierer. Alle vestlige, industrialiserte land har en form for lovgivning, som enten lovfester retten til lik lønn for likt arbeid eller lik lønn for arbeid av lik verdi. I tillegg har flere land satt i verk andre tiltak for likelønn gjennom det nasjonale systemet for lønnsdannelse.

Internasjonale erfaringer med arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn er også relativt omfattende. Erfaringene omfatter utvikling av nye kjønnsnøytrale systemer for arbeidsvurdering og kritikk av tradisjonelle systemer for at de virker kjønnsdiskriminerende. Erfaringene omfatter også koplinger mellom kjønnsnøytral arbeidsvurdering og lovfesting og håndheving av likelønnsprinsippet, og hvordan arbeidsvurdering kan tas i som del av lønnsforhandlinger og lønnsdannelsen mer generelt.

Arbeidsvurderingsutvalget har innhentet data og erfaringer fra Sverige, Finland, England, Canada, Australia og New Zealand. Prinsippet om likelønn er akseptert både i lovgivning og arbeidslivet i alle disse landene. Alle har lovfestet prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi, og har erfaring med å sammenligne forskjellig arbeid i forbindelse med krav om likelønn for kvinner og menn. Felles for disse landene er en generell forståelse av at lønnsgapet mellom kvinner og menn skyldes strukturelle og historiske forhold. Det blir lagt vekt på at dersom nasjonale tiltak skal få noen effekt av betydning så må innsatsen rettes mot strukturelle forhold i lønnsdannelsen. Analyser og forskning viser at kun en mindre del av det gjennomsnittlige lønnsgapet mellom kvinner og menn kan forklares med personlige ressurser og utdanning (human capital). Lønnsgapet følger i stor grad det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Likeverdige lønn på tvers av yrkesgrenser er derfor felles målsetting i arbeidet for likelønn i disse landene.

Tabell 8.1: Kvinnens relative lønn for et årsverk, gjennomsnittlig lønn uten overtid.

Land	år	kvinnens relative lønn
Australia	1994	80,6
Belgia	1993	75,2
Danmark	1991	84
England	1993	71
Frankrike	1993	82
Nederland	1993	79
New Zealand	1994	80,6
Portugal	1993	67,6
Singapore	1994	72,7

Kilde: OECD.

Internasjonale sammenligninger av lønn er forbundet med en viss usikkerhet, da grunnlaget for lønnsstatistikken alltid vil variere og det ikke er mulig å sammenligne direkte. Tall over kvinners relative lønn må derfor betraktes som en indikasjon på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i de enkelte landene.

Den grunnleggende tilnærmingen for å endre på lønnsgapet mellom kvinner og menn er likevel forskjellig. Enkelte land benytter rettsapparatet i arbeidet for en effektiv håndheving av klagebasert likelønnslovgivning, andre land bruker lovgivningen eller arbeidsretten til å rette på diskriminering i tariffavtalene, lokalt eller sentralt. Ontarioproinsen i Canada kommer i en gruppe for seg med sin detaljerte, proaktive likelønnslov som pålegger arbeidsgivere å foreta arbeidsvurdering som ledd i arbeidet for å fjerne urimelige lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte yrker.

De internasjonale erfaringene med arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel, er på tross av ulike tilnæringsmåter, overraskende like på mange vesentlige områder. Det gjelder muligheter og begrensninger i utvikling av kjønnsnøytrale arbeidsvurderingssystemer, bruk av systemene i et kjønnsdelt arbeidsmarked og ikke minst hvordan resultatene fra arbeidsvurderinger skal omsettes til lønnsjusteringer. Selv om det er lagt ned mye arbeid i metodeutvikling, er ikke arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn tatt i bruk som integrert del av lønnsdannelsen. Unntaket er Ontarioproinsen i Canada og tildels Australia.

Det er mange forhold som gjør det vanskelig å foreta internasjonale sammenligninger og trekke for bastante konklusjoner. Det er vanskelig å si hvilken direkte betydning lovfesting av likelønn og kjønnsnøytral arbeidsvurdering har for det gjennomsnittlige lønnsgapet mellom kvinner og menn. Lønnsgapet mellom kvinner og menn reflekterer også den generelle lønnspredningen i et land.

8.2 SVERIGE

8.2.1 Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn

I Sverige har kravet om lik lønn for kvinner og menn fått stor oppmerksomhet og blitt et vesentlig element i arbeidet for likestilling i løpet av 90-årene. I 1993 forelå *Löneskillnadsutredningen*. Utredningen diskuterer årsaker til lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og mulige tiltak for å hindre lønnsdiskriminering.

Bruk av arbeidsvurdering som et virkemiddel for likelønn er relativt nytt i Sverige. *Löneskillnadsutredningen* la størst vekt på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i forhold til prinsippet om lik lønn for likt arbeid. Spørsmålet om arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn ble tatt opp, men uten at det ble tatt stilling til bruken av et slikt virkemiddel. Revisjon av *Jämställdhetslagen* samt medlemskapet i EU har ført til at arbeidsvurdering har fått ny aktualitet som likelønnspolitisk virkemiddel i Sverige.

8.2.2 Arbeidsvurderingssystem for hele arbeidsmarkedet

På slutten av 70-tallet fikk svensk LO i oppdrag å utarbeide et arbeidsvurderingssystem for hele arbeidsmarkedet. Bakgrunnen var et ønske om å kunne drive en lønnspolitikk som behandler alle områder og sektorer på en enhetlig måte etter de krav som stilles til det arbeidet som utføres. Det ble lagt vekt på at den solidariske lønnspolitikken burde ha som mål at lønnsforskjellene i hele arbeidsmarkedet skulle være rettferdige og rimelige.

Et argument for LO var å utvikle et instrument som motvekt mot den økende desentraliseringen i lønnsdannelsen. Lo fryktet at desentralisering ville føre til økte lønnsforskjeller både generelt og mellom kvinner og menn. Offentlig sektor beg-

ynte å endre sine gjennomgående lønssystemer, og åpnet for lokale forhandlinger og større lønnsforskjeller. Det ble også hevdet at arbeidsgivere i privat sektor i økende grad innførte arbeidsvurdering som et ledd i utviklingen mot et mer differensiert lønssystem.

LO ønsket å utvikle sitt eget system for arbeidsvurdering som et instrument for å sikre den solidariske lønnspolitikken. Systemet skulle være et virkemiddel for lik lønn for arbeid av lik verdi og samtidig motvirke økte lønnsforskjeller.

«Dvs arbetsgivarnas medel för att motivera ökande löneskillnader använder vi för att motivera rättvisa löner med lika lön för likvärdigt arbete.» (Anita Harriman, 1992)

Systemet ble kalt *svårighetsgradering*. Forskjellen mellom en vanskelighetsskala og et arbeidsvurderingssystem ligger på detaljeringsnivået. Arbeidsvurdering brukes vanligvis til lokal lønnsfastsetting og stiller store krav til nøyaktighet. En vanskelighetsgradering ble definert som et redskap som kan gi informasjon om lønnsstrukturen.

Hensikten var å skape et målesystem for hele arbeidslivet. Det skulle ikke brukes til millimeterrettferdighet, men brukes til grove sammenligninger mellom ulike avtaleområder. Det skulle derfor kunne brukes til å avskaffe åpenbare urime-ligheter uten å utløse en spiral av kompensasjonskrav over hele arbeidsmarkedet. (Anita Harriman, 1992)

I utviklingen av systemet ble det lagt vekt på å unngå å skape et kjønnsdiskrimi-nerende system. Det vil si at systemet og vurderingen av arbeidet ikke ensidig skulle belønne arbeidsoppgaver som utføres av det ene kjønn, noe som ble ansett som en svakhet med de tradisjonelle arbeidsvurderingssystemene.

Det tok lang tid å utvikle systemet som var ferdig i 1984. Under arbeidet ble det bygd opp en prosjektorganisasjon hvor alle de 24 forbundene i LO var representert.

Men det skulle vise seg at *svårighetsgraderingen* møtte motstand, både i arbeidslivet og i media. I høringsrunden kom det frem en skillelinje mellom manns- og kvinnedominerte forbund. De kvinnedominerte forbundene ville gjerne prøve systemet, mens de mannsdominerte var skeptiske. (Anita Harriman, 1992)

Forsøket med *Svårighetsgradering* avslørte tildels sterke konflikter i svensk arbeidsliv. Svensk LO måtte konstatere at andre parter, både blant arbeidsgiveror-ganisasjonene og andre arbeidstakerorganisasjoner ikke var interessert i systemet. Dermed var en sentral forutsetning for at systemet kunne tas i bruk, ikke tilstede. Systemet som både satte fokus på kvinners lønn samtidig som det skulle dekke hele arbeidslivet, var et fremmedelement i lønnsdannelsen.

8.2.3 Vanskelighetsgradering

Det svenske systemet for vanskelighetsgradering tar utgangspunkt i at det som skal vurderes er innsatsen som fører til at arbeidet blir utført. Denne innsatsen består av to hovedelementer: kompetanse og anstrengelse. For å kunne utføre et arbeid kreves en viss kompetanse, og for at arbeidet skal bli utført kreves en viss anstrengelse.

Denne oversikten gir en meget kort og skjematisk skisse av hovedfaktorene i systemet. Kompetanse er en hovedfaktor, mens anstrengelse er delt inn i seks hovedfaktorer. Hver av hovedfaktorene er igjen delt inn i underfaktorer. Oversikten viser hvor mange poeng hver faktor kan oppnå maksimalt. Rangeringen av arbeidet bestemmes av to forhold: hvilke faktorer som inngår i skalaen og hvilken vekt fak-torene har.

Kompetanse

Utdanning og opplæring 15

- tar hensyn til den tid det tar å nå en normal prestasjon i arbeidet, praktisk utdanning veier like tungt som teoretisk utdanning.

Anstrengelse

Problemløsning og oppmerksomhet 3

- vurderer den anstrengelse som ligger i å utforme egne arbeidsmetoder, gjøre kompliserte analyser, eller anstrengelse som krever intens konsentrasjon.

Ansvar og risiko 5

- vurderer den psykiske belastning som ligger i å ha lederansvar, unngå skade eller selv være utsatt for risiko i arbeidet.

Menneskelige relasjoner 3

- vurderer den psykiske belastningen som følger krevende kontakter i arbeidet som eksempel myndighetsutøvelse eller konfliktfylt omsorgsarbeid.

Arbeidsvariasjon 4

- vurderer den psykiske belastning som ligger i å utføre arbeidsoppgaver som ikke gir mulighet til personlig utvikling og stimulans for eksempel ensformighet, hardt styrte arbeidsoppgaver eller lite antall oppgaver.

Muskelanstrengelse og mental anstrengelse 4

- vurderer den fysiske belastningen som tungt arbeid, ensidig belastning, ubekvemme arbeidsstillinger eller anstrengelse av syn eller hørsel innebærer.

Fysisk miljø 4

- vurderer den fysiske belastningen som innebærer å arbeide i unormal temperatur, høyt støynivå, forurensning av ulike slag, eller arbeide under jorden eller i høyden.

8.2.4 Allmenn modell under utvikling

I 1995 tok Arbeidslivsinstituttet i samarbeid med Likestillingsombudet initiativ til utvikling av et arbeidsvurderingssystem som skal dekke hele arbeidslivet. Det nye systemet som pr. dato er under utarbeidelse, bygger i større grad på faktorene kunnskap, innsats, ansvar og arbeidsforhold, slik ILO anbefaler i sine retningslinjer for arbeidsvurdering. Bakgrunnen for dette arbeidet er behovet for å gi Likestillingsombudet et verktøy til bruk ved håndheving av likestillingslovens likelønnsbestemmelser, og et verktøy som kan tilbys arbeidslivet når de skal utarbeide planer for likestilling.

En viktig forutsetning for et generelt anvendbart system er at det er enkelt og lett forståelig. Faktorene i dette systemet er utdypet ved hjelp av aspekter, noe som gir en mer forklarende ramme enn de mer konkrete delfaktorene som vanligvis brukes.

Systemet skal ikke vektes i utgangspunktet, men dersom systemet skal brukes som virkemiddel for likelønn, må det vektes.

Tabell 8.2:

<i>Faktorer</i>	<i>Aspekter</i>
<i>- Kunnskap og ferdigheter</i>	
utdanning	
opplæring	
fysiske ferdigheter	finmotorikk kroppsstyrke koordinering
intellektuelle ferdigheter	problemløsning kreativitet, selvstendighet beslutninger, tilpasning
sosiale ferdigheter	kommunikasjon samarbeid kulturforståelse
<i>- Ansvar</i>	
for mennesker	konsekvenser for bedriften
for arbeidsledelse	arbeidstakere, organisasjonen og/eller tredjemann
for materielle verdier, informasjon planer, organisering, resultat	
<i>- Anstrengelse</i>	
fysisk anstrengelse	arbeidstyngde, muskelspenning arbeidsstilling,
psykisk anstrengelse	psykisk konsentrasjon, mangel på arbeidsvariasjon tilgjengelighet, tilpasning eller utvikling krevende menneskelige relasjoner stress
<i>- Miljø og risiko</i>	
fysisk miljø	ubehagelige fysiske forhold forurensning risiko for egen skade eller sykdom

8.2.5 Eksempel på lokal utvikling av system for arbeidsvurdering

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) i Sverige har lagt om hele sin lønns- og personalpolitikk, og har i den forbindelse utviklet sitt eget system for arbeidsvurdering. Hensikten er å få et system som skal danne grunnlaget for lønnsstrukturen i hele virk-

somheten ut fra egne, lokale behov, og et system som skal sikre likelønn mellom kvinner og menn.

AMS satte som mål at systemet skulle:

- gi en god og riktig beskrivelse av arbeidets innhold og verdi
- gi en felles mal for vurdering av arbeidet i hele AMS
- gjøre det mulig å skille ulike typer arbeid fra hverandre, og rangere arbeidet

Fremgangsmåten i utviklingen av systemet kan i korthet beskrives i noen punkter: Gjennom arbeidsbeskrivelser fra de ansatte i etaten ble alle tenkelige egenskaper ved arbeidet samlet inn, systematisert og gruppert i «klynger». Klyngene danner grunnlag for hovedfaktorene i systemet. Deretter ble faktorene prøvd ut i testforsøk og justert, og det ble utarbeidet en faktorplan. Faktorplanen gir detaljerte beskrivelser av arbeidets innhold. Spørreskjema som skal brukes for å beskrive arbeidets innhold, ble utarbeidet slik at det er samsvar mellom faktorene og spørreskjema. Systemet ble utarbeidet som datamodell og programvare.

På den måten blir systemet spesialsydd, og omfatter alle relevante sider ved arbeidet i etaten. Under hele prosessen med å utvikle systemet var det viktig å ta med alle involverte parter. Representanter fra hele organisasjonen deltok på flere nivå i prosessen, i tillegg til at det i stor grad ble benyttet eksperter utenfra. Et viktig prinsipp var at representanter fra alle deler av organisasjonen, vurderte alle stillingene. På den måten oppsto ikke noe problem med samordning til slutt, eller at enkelte grupper krevde å få egne spesialtilpassete systemer. Det ble lagt vekt på helheten og målet om et felles system under hele prosessen.

Arbeidsvurderingen skal inngå som en fast del av lønnspolitikken i etaten. Det ble bestemt at ca halvparten av lønna skal fastsettes på grunnlag av arbeidsvurdering av stillingen. Den andre halvparten av den enkeltes lønn skal bestemmes av personlig innsats og egenskaper, og i en viss grad av markedet. Det ligger derfor en stor utfordring i å sikre kjønnsnøytralitet i vurderingen av de personlige egenskapene.

8.2.6 Lovfesting og håndheving av likelønnsprinsippet

Sverige har tradisjonelt en sentralisert lønnsdannelse, med høy organisasjonsgrad og kollektive forhandlinger og tariffen. Arbeidet for likelønn har i stor grad inngått som del av den generelle lønnsdannelsen og blitt definert som et lavlønnproblem. Sverige er det land som har minst lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Internasjonale studier og analyser viser at kvinners relativt høye lønn i Sverige kan forklares med liten lønnsbredning generelt (Blau 1992). Midt på 80-tallet begynte lønnsgapet mellom kvinner og menn å øke, og denne negative utviklingen var noe av bakgrunnen for at kravet om likelønn igjen ble satt på dagsorden.

Den svenske *Jämställdhetslagen* er revidert flere ganger, og det er særlig likelønnsbestemmelsene som de senere år har gjennomgått store og tildels radikale forandringer. Sverige hadde en bestemmelse i likestillingsloven som krevde at det ble foretatt en arbeidsvurdering for å kunne avgjøre om arbeidet var av lik verdi eller ikke. På dette punktet var den svenske loven en avskrift av den engelske likestillingsloven. England ble dømt av EU-domstolen til å fjerne denne bestemmelsen, og Sverige endret sin lov i 1992, som en forberedende EU-tilpasning. I den svenske (og engelske) loven heter det nå at arbeidsvurdering kun er en av flere mulige metoder til å vurdere arbeidets verdi.

Først i 1994 ble den svenske likestillingsloven endret slik at lovens krav om likelønn fikk gyldighet over tariffavtaler. Tidligere het det «likeverdige på arbeidsmarkedet», noe som innebar at det var partene gjennom sine kollektivavtaler, som

avgjorde hva som var likeverdig. I praksis førte det til at kollektivavtaler ble definert som kjønnsnøytrale.

Den svenske likestillingsloven setter forbud mot kjønnsdiskriminering i arbeidslivet. Diskriminering er en situasjon hvor arbeidsgiver gir lavere lønn eller dårligere arbeidsforhold (til det ene kjønn) når de utfører arbeid som er å betrakte som likt eller likeverdig. Bestemmelsen er en klagebasert rett, som beskytter individet mot lønnsdiskriminering.

Den svenske loven har også regler som tar sikte på å oppvurdere underbetalte kvinneedominerte yrker, men det er et mål som arbeidstakere og arbeidsgiver skal samarbeide om (§2). Ved utformingen av loven ble det lagt vekt på at problemet med underbetalte kvinneedominerte yrker er så stort, at det må løses i samarbeid mellom partene i arbeidslivet under lønnsforhandlingene.

I den reviderte likestillingsloven er det også tatt inn bestemmelser om arbeidsgivers bevisbyrde, og at alle virksomheter med mer en ti ansatte skal utarbeide handlingsplaner for likestilling hvert år. Som grunnlag for handlingsplanene skal det gjennomføres kartlegging i virksomhetene, bl.a. kvinners og menns lønn. Planene skal også inneholde forslag til tiltak. Likestillingsombudet ser arbeidsvurdering som et viktig virkemiddel både ved håndheving av bevisbyrderegelen og arbeidet med handlingsplanene.

I Sverige er det utarbeidet et forslag om muligheten for gruppesøksmål i likelønnsaker. Bakgrunnen for at ombudet ønsker denne muligheten er at de fleste likelønnsakene som blir tatt opp, i realiteten inngår som et ledd i et strukturelt problem. Å reise en individuell sak er en stor belastning for den enkelte, samtidig som de lønnspolitiske konsekvensene ofte er små.

Revisjonene av den svenske likestillingsloven, samt stor oppmerksomhet omkring temaet, har bidratt til at likelønn er blitt et viktig sakfelt for likestillingsombudet. Etter 10 år uten en eneste likelønnsak, er likelønnsaker nå de vanligste klagesakene som ombudet mottar. Det svenske likestillingsombudet mottar svært få saker fra privat sektor. Hennes erfaring er at private bedrifter ikke ønsker offentlige rettsaker, og at de heller løser konflikten lokalt.

Ombudet har også gransket flere arbeidsvurderingssystemer som er i bruk i arbeidslivet, for å vurdere om de er kjønnsdiskriminerende. Hun har påvist diskriminerende elementer i flere systemer, men har ingen kompetanse til å erklære dem ulovlige.

8.2.7 Resultater

8.2.7.1 Arbeidsvurdering i lønnsforhandlingene

I 1992 ble LOs *svärighetskala för lönestatistiska ändamål* tatt i bruk av Kommunalarbeiderforbundet, avdeling 45 i Östergötland. Systemet ble da brukt i hver kommune som et underlag for lønnsforhandlingene. Resultatene av vurderingen ble lagt frem som et grunnlag for diskusjon. Hensikten med arbeidet var å gjøre noe med de gjennomsnittlige lønnsforskjellene mellom stillingsgrupper dominert av kvinner og menn. (Anderson, 1992).

Utgangspunktet var en kartlegging i 1988 som viste at det var en gjennomsnittlig lønnsforskjell på 7 lønnstrinn mellom kvinner og menn. I lønnsforhandlingene i 1990 ble likelønn satt på dagsorden, men etter oppgjøret viste det seg at den relative lønnsforskjellen var den samme. På det grunnlaget ble det besluttet å foreta en arbeidsvurdering av alle stillingsgruppene i fylket. En viktig forutsetning var at de måtte bruke et system som de fleste aksepterte, og valget falt på LOs vanskelighetskala.

Resultatet av arbeidsvurderingen viste at det ikke var samsvar mellom eksisterende lønnsgradering og resultatet av arbeidsvurderingen. Ikke overraskende var det systematisk større avvik mellom lønn og poeng for arbeidsinnhold i de kvinnedominerte yrkene enn i de mannsdominerte yrkene. Grupper som hadde høyest lønn i forhold til arbeidets vanskelighetsgrad var håndverkere, maskinister og vaktmestere. Stillingsgrupper som hadde lavest lønn i forhold til arbeidets vanskelighetsgrad var de kvinnedominerte gruppene *ekonombiträde, skolmåltidsbiträde og vårdbiträde*. Alle de kvinnedominerte yrkesgruppe fikk en vurdering av arbeidets innhold som skulle tilsi fra fire til ni lønnstrinn høyere lønn. Tilsvarende sammenligning for de mannsdominerte gruppene viste et avvik fra minus to til pluss tre lønnstrinn.

Resultatet fra lønnsforhandlingene i 1992, hvor målingen av vanskelighetsgraden ved arbeidet ble lagt til grunn, førte til at forskjellen mellom kvinners og menns gjennomsnittlige lønn sank fra 6,89 lønnstrinn til 5,62 lønnstrinn. Resultatet tyder på at det ble tatt et visst hensyn til resultatet av arbeidsvurderingen, men som det heter i prosjektgruppens rapport «*det er arbeidsgruppens mening at vi gjennom et langsiktig arbeid kan forandre lønnsbildet slik at det får et mer likestilt utseende.*»

8.2.7.2 Arbeidsvurdering og klagebaserte rettsaker

En viktig strategi i det svenske likelønnsarbeidet er å prøve likelønnsaker for arbeidsdomstolen, hvor det sentrale er å vurdere verdien av kvinners og menns arbeid på tvers av faggrenser.

I 1995 ble prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi prøvd rettslig i en likelønnsak for stillingsgruppene jordmor og to ingeniør på et sykehus. Bakgrunnen var et krav om likelønn for to forskjellige yrkesgrupper som var ansatt hos samme arbeidsgiver, Örebro läns landsting. En kvinnelig jordmor mente hun hadde like krevende og ansvarsfullt arbeid som to mannlige klinikkingseniører som var ansatt i samme landsting. Klinikkingeniørene tjente henholdsvis 19 200 og 18 800 kroner i måneden, mens jordmorens lønn var 15 186. Likestillingsombudet mente at lønnsgapet mellom jordmoren og klinikkingeniørene var en sak som egnet seg til å prøve prinsippet om likelønn for domstolen. Jordmoren mente at hun utførte et arbeid av like høy verdi som ingeniørene ved sykehuset, og krevde derfor lik lønn.

Som en del av bevisførselen foretok Jämställdhetsombudet en vurdering av innholdet i stillingene som ingeniør og jordmor. Hun fant at jordmorens arbeid var minst like krevende og ansvarsfullt som ingeniørenes, samtidig som jordmoren hadde betydelig lavere lønn. Arbeidsvurderingssystemet som ble tatt i bruk er utviklet i New Zealand, *Equity at work*. Resultatet av vurderingen viste at jordmoren hadde høyere skår på alle faktorene unntatt ett, som var ansvar for materielle ressurser. Resultatet ble kontrollvurdert mot et systemet som er utviklet av svensk LO, og kontrollen ga samme konklusjon.

Det svenske likestillingsombudet tapte saken. Arbetsdomstolens begrunnelse var at ombudets utredning og bevis ikke var tilstrekkelig omfattende nok til å trekke noen avgjørelse om arbeidets likeverdighet. Arbetsdomstolen tok derfor ikke stilling til om jordmorens arbeid er likeverdig med klinikkingeniørenes arbeid.

Det viktige og positive i denne saken er at domstolen uttalte at det er mulig å sammenligne forskjellig arbeid. Og at en slik vurdering kan gjøres uavhengig av om lønn er fastsatt gjennom kollektivavtaler. I sin gjennomgang av saken setter domstolen opp en rekke nye prinsipper for hvordan arbeidsvurdering bør gjennomføres for at den kan bli godkjent av domstolen.

8.2.8 Vurderinger

Likestillingsombudets oppgave er å håndheve likestillingsloven, som dekker individuelle klagesaker. Som ledd i bevisbyrden har kjønnsnøytral arbeidsvurdering vist seg som et egnet virkemiddel, samtidig som det er ombudets erfaring at det ikke er nødvendig å vente på «det perfekte» systemet for å oppnå resultater. Det svenske likestillingsombudets erfaringer viser at arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn omfatter både et system og en prosess. Det er nødvendig å stille krav om ikke-diskriminering, både til systemene, og til hvordan systemene brukes. Prosessen underveis har avgjørende betydning for resultatet. Muligheter for justeringer og fleksibilitet underveis er like viktig som å utvikle et allmenngyldig system. Et mål er derfor å utvikle en standardprosess for bruk av forskjellige systemer.

Det er også viktig å være oppmerksom på at vekting og poengsetting kan og bør brukes strategisk. Når et system skal brukes som grunnlag for lønnsfastsetting, må faktorene i systemet rangeres ved hjelp av poeng, slik at resultatet kan tallfestes. Koplingen mellom kjønnsnøytralitet og vekting av faktorene er et sentralt element. Arbeidsvurderingen beskriver virkeligheten empirisk. Men dersom systemet skal brukes til å skape kjønnsnøytralitet i lønnsdannelsen må verdiene vektas. For å nå målet om likelønn for likeverdig arbeid, er det nødvendig med normative føringer og de normative føringene kan konkretiseres ved hjelp av vekting og strategisk ulikebehandling.

Innføring av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn i arbeidslivet har vist seg å være langt mer komplisert enn å utvikle selve metoden. Det er likestillingsombudets erfaring at arbeidsgiverorganisasjonene, særlig i offentlig sektor, ofte er negative til arbeidsvurdering som del av lønns- og personalpolitikken. Arbeidstakerorganisasjonene er mer nyanserte i sine holdninger, men også på arbeidstakersiden blir det gitt uttrykk for skepsis til at lønnsdannelsen skal baseres på arbeidsvurdering på tvers av yrkesgrenser. Organisasjonene ønsker ikke at arbeidsvurdering blir for dominerende i lønnsforhandlingene bl.a fordi arbeidsvurdering lett kan bli et rigid og lite fleksibelt kriterium for lønnsdannelse.

Lønnsdannelsen i Sverige blir i økende grad desentralisert. Likestillingsombudet ser en tendens til at arbeidsvurderingssystemene blir spesialisert og tilpasset hver enkelt yrkesgruppe noe som kan føre til at det blir vanskeligere å foreta sammenligninger på tvers av yrkesgrenser ved hjelp av en felles mal. Likestillingsombudets rolle i dag er i stor grad å bygge opp kunnskap om likelønnsprinsippet. Samt å utvikle beredskap for lokalt tilpasset arbeidsvurdering og sammenligninger av kvinners og menns arbeid.

8.3 FINLAND

8.3.1 Arbeidsvurderingsgruppens utredning

I Finland ble arbeidsvurdering en av de sentrale strategiene for å oppnå likelønn på slutten av 80-tallet. Det var særlig kvinner i fagbevegelsen og kvinnelige forskere som i fellesskap drev frem diskusjonen, og som tok initiativet til at partene så nærmere på arbeidsvurdering som et likelønnspolitisk virkemiddel.

Ved lønnsoppgjøret i 1990 ble hovedorganisasjonene i arbeidslivet enige om å opprette en felles arbeidsgruppe for å utrede arbeidsvurdering. Arbeidsgruppen bestod av medlemmer både fra arbeidstaker og arbeidsgiversiden. Gruppen fikk i oppdrag å:

- utrede eksisterende finske systemer for vurdering av arbeidets vanskelighetsgrad
- legge frem forslag til arbeidsvurderingssystem med hensyn til kvinnedominerte

yrker

- vurdere mulighetene for sammenligning av arbeid på tvers av bransjer
- foreta en landsomfattende arbeidsvurderingsundersøkelse.

Det inngikk ikke i mandatet at arbeidsgruppen skulle vurdere arbeidsvurdering som et likelønnspolitisk virkemiddel. Det ble lagt vekt på systemer for måling av arbeidets vanskelighetsgrad generelt. Ordet likelønn ble utelatt i mandatet og resultatet ble en kjønnsnøytral rapport. Rapporten diskuterer i liten grad tiltak for likelønn direkte.

Arbeidsgruppen leverte to rapporter, en i 1992 og sluttrapport i 1994, *Utvevlingen av värderingen av arbetets svärighetsgrad*. Den første rapporten presenterte et teoretisk rammeverk, for hvordan et arbeidsvurderingssystem kan utvikles og brukes. I rapporten er det lagt vekt på fire faktorer som bør inngå i en arbeidsvurdering: kunnskap, ansvar, belastning og arbeidsforhold. Hensikten var ikke å fremheve disse faktorene som de eneste riktige, men å foreta en vurdering og vise hva som ligger i bruken av disse faktorene.

Sluttrapporten inneholder resultater fra en stor undersøkelse. Hensikten med undersøkelsen var å få frem forhold som er viktige ved utvikling og bruk av arbeidsvurderingssystemer, også med tanke på å oppnå likeverdighet mellom kjønnene. Arbeidsgruppen konkluderte med at det ikke er praktisk mulig å utvikle et felles system som er anvendelig i alle deler av arbeidslivet. Den ser det som mest hensiktsmessig å bygge opp systemer for vurdering av arbeidets vanskelighetsgrad, enten for bransjer med felles tariffavtaler eller grupper som dekkes av felles arbeidsgiverorganisasjoner. Det heter at ett felles arbeidsvurderingssystem på sentralt nivå, ville bli altfor komplisert med tanke på ulikhetene i arbeidslivet. Men selv om systemene blir utviklet bransjevis, anser arbeidsgruppen det som viktig at alle systemene går ut fra et felles, forskningsbasert grunnlag.

Arbeidsgruppen har derfor ikke utviklet et allmenngyldig system, men utviklet et teoretisk fundament, som ramme for bruk og gjennomføring av kjønnsnøytral arbeidsvurdering. Rapporten kan også brukes som grunnlag for å sammenligne og vurdere kvaliteten i forskjellige arbeidsvurderingssystemer som brukes i arbeidslivet.

8.3.2 Kort beskrivelse av en finske modell

Arbeidsvurderingsgruppen har utarbeidet en ramme for *vanskelighetsfaktorer*, for vurdering og innbyrdes rangering av arbeidet.

Rammen inneholder fire faktorer: kunnskap, ansvar, belastning og arbeidsforhold med underfaktorer. Systemet har store likhetstrekk med andre systemer som er utviklet med tanke på likelønn.

Tabell 8.3:

- kunnskap	kunnskap	bredde og dybde	
		behov for ny kunnskap	
	ferdigheter	instrumentelle ferdigheter	
		fysiske ferdigheter	
		vurderinger og beslutninger	
		samhandling og menneskelige relasjoner	
- ansvar		ansvar for mennesker	

Tabell 8.3:

	ansvar for arbeidsresultat	
	ansvar for utførelsen av arbeidet	
- belastning	fysisk belastning	
	psykisk belastning	
- arbeidsforhold	risiko	
	ubehag (olägenhet)	

Arbeidsgruppen gir en oversikt over hvordan et system kan bygges opp, og setter opp følgende allmenne krav:

- akseptert, det må bygges i samarbeid mellom partene
- faktorene må være vesentlige i arbeidet
- faktorene må kunne skilles fra hverandre
- systemet må være objektivt, det skal ta hensyn til trekk ved alle stillingsgrupper
- systemet skal være forståelig, det skal vise basis for lønn og vurdering
- systemet skal være enkelt
- systemet skal være sammenlignbart, noe som forutsetter åpenhet omkring systemet
- fleksibilitet, systemet skal kunne tilpasses endringer i arbeidslivet

8.3.3 Arbeidsvurdering i kommunal sektor

Kommunal sektor i Finland har arbeidet for å utvikle et felles system for hele sektoren, slik at det kan dekke alle stillingsgrupper i de fem avtalebransjene, dvs sosial- og helse, undervisning, teknisk sektor, legene og fagarbeidere. Hensikten med systemet er at det skal brukes til å vurdere alle stillingsgruppene og at resultatet skal koples til lønnsfastsettingen. Resultatet i form av konkrete sammenligninger mellom arbeidets verdi og lønn, skal inngå som et premiss ved lønnsforhandlingene.

Med et slikt utgangspunktet var det viktig at systemet ble enkelt og forståelig, og at det vil oppleves som rettferdig. For å få et fleksibelt system ble det lagt vekt på få faktorer, slik at systemet ble oversiktlig og lett å bruke på tvers av faggrenser. Det ble også satt som krav at det på en god måte kunne skille mellom ulike vanskelighetsfaktorer, og være fleksibelt og tidsmessig uavhengig av arbeidet og organisasjonen.

Systemet ble til gjennom en prosess hvor faktorene ble testet og justert gjennom flere pilotundersøkelser. Systemet er pr.dato ikke ferdig utviklet, og er heller ikke tatt i bruk ved lønnsforhandlingene. Men resultatene så langt i prosessen, viser at dersom systemet tas i bruk så vil det bidra til å redusere lønnsforskjellene mellom kvinne- og mannsdominerte yrkesgrupper. Det har for eksempel vist seg at hjemmehjelpere vil gjøre et betydelig lønnshopp dersom arbeidsvurderingen skal følges opp med lønnsjusteringer.

Systemet bygger i stor grad på de tradisjonelle faktorene, og det som gjør systemet fleksibelt er bruken av tilleggsfaktorer:

- *kunnskap*, arbeidets grunnkarakter og krav til basiskunnskap, selvstendige avgjørelser.
- *ansvar*, effekten og betydningen av de beslutninger som fattes
- *belastning*, vanskelighetsgraden i samarbeid, påvirkning fra andre instanser, evnen til å sette seg inn i andre menneskers følelsesliv og problemer.
- *tilleggsfaktorer*, kan være oppgavens mangsidighet, instrumentell kapasitet, evnen til å uttrykke seg, språkkunnskap, belastning og arbeidsforhold.

Bruk av tilleggsfaktorer medfører fare for dobbel uttelling, eksempelvis ved at en oversetter får tillegg for språkkunnskap. For en som arbeider i mottaket på et sykehus er det derimot relevant å gi tillegg for språkkunnskap. Mangel på arbeidskraft kan være en tilleggsfaktor, fordi mangel på en bestemt type arbeidskraft kan være en indikasjon på vanskelighetsgraden i arbeidet. Hensikten med tilleggsfaktorer er at det kan tas i bruk etter behov, og at det gjør systemet fleksibelt. Det er avgjørende for kjønnsnøytraliteten at tilleggsfaktorene brukes etter objektive kriterier.

Erfaringene fra prosessen med å utvikle et arbeidsvurderingssystem i kommunal sektor kan oppsummeres:

- organisasjonen bør selv gjennomføre arbeidsvurderingen, og ikke overlate det til utenforstående konsulenter
- utvikling av et nytt tilpasset arbeidsvurderingssystem tar tid. Dette arbeidet startet i 1990, og etter tre pilotundersøkelser ventes resultatet å være ferdig i 1996
- arbeidsbeskrivelser må gjøres i samarbeid med representanter fra partene
- organisasjonen må utdanne en spesialist som får ansvar for prosessen

8.3.4 Metodeprosjekt i Esbo kommune

Esbo-kommune har utviklet et system for arbeidsvurdering i kommunal sektor. Arbeidet har vært et rent metodeprosjekt, hvor målet var å utvikle et system for arbeidsvurdering. Det lå ikke i mandatet at systemet skulle brukes til å foreta lønnsammenligninger eller virkeliggjøre likelønn i kommunen.

Prosjektet fikk i oppdrag å rangere og vurdere kvinners og menns arbeidsoppgaver og forsøke å finne et hensiktsmessig arbeidsvurderingssystem. Den andre oppgaven var å poengsette kvinners og menns arbeidsoppgaver og ut fra det utarbeide forslag til nye tiltak.

Prosjektet tok mål av seg til å utvikle et kjønnsnøytralt system for sammenligning av alle yrkene i kommunen. Systemet skulle egne seg til å fange opp sider ved kvinners arbeid som vanligvis var usynlige, og samtidig være moderne, klart og enkelt.

I konklusjonene fra forundersøkelsen heter det at arbeidslivet endrer seg raskt og nye faktorer og krav til arbeidet må ofte komme i tillegg til de tradisjonelle faktorene. Organisasjonene fornyes og arbeidet utvikles, slike forandringer gir arbeidet nytt innhold og stiller nye krav. I datasamfunnet er for eksempel formidling av informasjon en ny faktor som kommer i tillegg til de tradisjonelle.

Esbo-prosjektet lykkes i å synliggjøre kvinners ferdigheter, men de har også erfart at et kjønnsnøytralt system ikke kommer «av seg selv», men at det må skapes bevisst. De faktorene som stiller krav til kvinners arbeid kom tydelig frem i undersøkelsene. Det er særlig faktorer som stiller krav til menneskelige relasjoner, interaksjon og service, som systematisk utgjør en større del av kvinners arbeid enn i menns arbeid. Av kvinners arbeid kreves i større grad sosiale ferdigheter og gode menneskelige relasjoner, ansvar for oppdragelse og utvikling av service. Kravene som stilles til kvinners arbeid kommer særlig tydelig frem gjennom faktoren behandling av informasjon.

Prosjektet valgte selvvurdering som metode. Det vil si at arbeidstakeren selv ga en arbeidsbeskrivelse av sitt arbeid på et spørreskjema, samtidig som de selv tok stilling til hvor krevende arbeidet var. Deretter vurderte leder/overordnet det utfylte skjemaet, og til slutt ble resultatet diskutert mellom begge parter. Skjema ble også vurdert av en spesialist, som var opplært til formålet.

Systemet har følgende faktorplan:

- *samarbeid (våkselverkan)*

- *problemløsning*
- *utdanning og erfaring*
- *tungt arbeide og negative virkninger*
- *ansvar for mennesker*
- *spesialkunnskap*
- *økonomisk ansvar*
- *personalansvar*
- *negative virkninger av arbeidsmiljø og bruk av maskiner*
- *ansvar for utvikling av arbeidet*
- *ansvar for materiell*
- *bundethet til arbeidet*

Prosjektarbeidet har ikke ført til lønnsjusteringer i kommunen. Prosjektets oppgave var å utvikle en metode for arbeidsvurdering. Hvordan det skulle tas i bruk i kommunens personalpolitikk var ikke avklart. I mellomtiden har teknisk sektor i Esbo-kommune utviklet sitt eget system for arbeidsvurdering. Med støtte i egen fagforening truet det tekniske personalet med konflikt om de ikke fikk gjennomført en tilpasset vurdering av egen sektor. Resultatet fra teknisk sektor skal brukes som grunnlagsmateriale ved tarifforhandlingene. Som en følge av at systemet ikke ble koplet til lønnsjusteringer, har arbeidstakerorganisasjonene vist liten interesse for utviklingsarbeidet.

8.3.5 Lovfesting og håndheving av likelønnsprinsippet

Den finske *Jämställhetslagen* inneholder bestemmelser om lik lønn for arbeid av lik verdi, men loven har ikke spilt noen sentral rolle i det likelønnspolitiske arbeidet. Loven ble revidert i 1995, og likelønnsbestemmelsen ble betydelig innskjerpet. Loven har fått en bestemmelse om at en arbeidsgiver som bryter forbudet mot diskriminering kan bli pålagt å betale godtgjørelse. I tillegg ble prinsippet om arbeidsgivers bevisbyrde i likelønnsaker innført, og arbeidsgivers plikt til å utarbeide handlingsplaner for likestilling på arbeidsplasser med mer enn 30 ansatte.

Revisjon av likestillingsloven og arbeidsgruppens arbeid i tillegg til medlemskapet i EU, har bidratt til stor oppmerksomhet og positive holdninger til arbeidet for likelønn i Finland. Samlet har dette ført til at likelønn er satt på dagsorden, både i media og i det likestillingspolitiske arbeidet.

Antallet likelønnsaker som blir klaget inn for likestillingsombudet har økt sterkt de senere år. Det gjelder både individuelle saker (ca.200) og klager på at arbeidsvurderingssystemer kan virke diskriminerende.

Dersom arbeidsvurdering blir tatt i bruk på en arbeidsplass, kan arbeidstakergrupper ta kontakt med ombudet for å få en vurdering av kjønnsnøytraliteten i det systemet. Likestillingsombudet kan vurdere om et arbeidsvurderingssystem er diskriminerende og i strid med loven, men en rettslig avgjørelse om systemet er ulovlig ligger hos domstolen. En slik vurdering er en krevende oppgave som forutsetter både kapasitet og ekspertise hos ombudet.

8.3.6 Resultater

De nye systemene som er utviklet i Finland, ville dersom resultatene av vurderingene ble omsatt til lønnsjusteringer, føre til betydelige lønnsøkninger for enkelte kvinnedominerte yrkesgrupper. Erfaringene fra Finland viser at et arbeidsvurderingssystem har to funksjoner. Det kan både beskrive arbeidets innhold, og brukes som et virkemiddel for likelønn. I Finland er det lagt ned mye arbeid i å utvikle sys-

temer som på en likeverdig måte kan beskrive og vurdere innholdet i både kvinners og menns arbeid. Men systemene er ikke tatt i bruk som aktivt verktøy i arbeidet for likelønn. Systemene er i liten grad koplet til lønnsdannelsen og gjennomføring av likelønn basert på prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi.

Det har i praksis vist seg at ulike bransjer og yrkesgrupper ønsker å utvikle og bruke sine egne, lokalt tilpassede systemer. Ved innføring av et desentralisert lønns-system i offentlig sektor, ble det slått fast at hver virksomhet står fritt i valg av lønnsystem og system for arbeidsvurdering. I statlig sektor har for eksempel alle departementene tatt i bruk arbeidsvurdering, men det viser seg at de ulike departementene og nivåene i organisasjonene velger hver sine systemer. Tendensen er at på høyt nivå i organisasjonen brukes tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering, mens på lavere nivå er det flere som utvikler egne systemer.

På samme måte har tekniske yrker i kommunesektoren utviklet egne systemer. Det har for eksempel ført til at omsorgssektoren og teknisk sektor i samme kommune har utviklet og tatt i bruk hvert sitt system for arbeidsvurdering. Innføring av arbeidsvurdering har med andre ord ikke gjort det lettere å sammenligne arbeidet og lønn over yrkesgrenser.

8.3.7 Vurderinger

Fagbevegelsens generelle holdning er at likelønn er et økonomisk og strukturelt problem, som må løses i arbeidsmarkedet gjennom forhandlinger. Prinsippet om likelønn er ikke et individuelt spørsmål, og den finske fagbevegelsen ser heller ikke at arbeidsvurdering er egnet til å løse individuelle tvister om lønnsdiskriminering. Der arbeidsvurdering likevel er aktuelt ønsker fagforbundene å beholde retten til å utvikle og bruke egne systemer som er tilpasset egne medlemmer i et forbund eller på en arbeidsplass.

Den finske utviklingen hvor de forskjellige yrkesgruppene utvikler sine egne systemer for arbeidsvurdering, oppfattes av likestillingsombudet som en alvorlig trussel mot likelønnsarbeidet. En slik bruk av arbeidsvurdering gjør det vanskelig å sammenligne på tvers av yrkesgrenser. I følge ombudet hjelper det ikke at helsesektoren bruker tid og ressurser på å utvikle gode systemer for arbeidsvurdering, som fanger opp vanskelighetsgraden i kvinners arbeid, dersom de tekniske yrkene samtidig utvikler egne systemer. Hver for seg kan systemene fungere kjønnsnøytralt, men det blir vanskelig å sammenligne på tvers av faggrensene, og dermed vanskelig å avgjøre om en kommune praktiserer prinsippet om lik lønn for likeverdig arbeid eller ikke, på gruppenivå.

På den annen side har det vist seg vanskelig å skape et felles system for alle grupper i arbeidslivet. Et viktig argument for å utvikle et lokalt tilpasset system for arbeidsvurdering i samarbeid med arbeidstakerne, er at systemet lettere oppfattes som legitimt. Da kan partene delta i utviklingsarbeidet og på den måten gi metoden større legitimitet. Ferdige systemer som kommer utenfra blir ofte møtt med skepsis og motstand.

Diskriminerende elementer kan være innebygd i de tradisjonelle systemene fra konsulentfirmaene som har spesialisert seg på arbeidsvurdering, selv om systemene blir fremstilt som kjønnsnøytrale. Likestillingsombudet har erfart at det er nødvendig å granske slike systemer ut fra faren for at de ved bruk kan føre til diskriminerende lønnsfastsetting. En vesentlig forskjell fra systemer som er utviklet med tanke på likelønn, er at de tradisjonelle systemene ikke har som mål å skape endring i lønnsrelasjoner, men skal reprodusere den eksisterende lønnsfordelingen på en mer konsekvent måte.

Det har også vist seg at når et system er utviklet lokalt er det lettere å bevare vitaliteten og aktualiteten i systemet. Et avgjørende punkt er oppfølging og justering av systemet i takt med utviklingen i arbeidslivet. Den store utfordringen ifølge det finske likestillingsombudet, er derfor å utvikle kunnskap slik at de kan bygge broer over ulike systemer som er i bruk, med tanke på sammenligninger på tvers av yrkesgrenser.

Den finske løsningen er å utvikle en felles teori- og rammesystem, som gir en mal for arbeidsvurdering som på en likeverdig måte tar hensyn til innholdet i kvinners og menns arbeid. Et slikt rammesystem kan danne en basis som både domstolen, partene i arbeidslivet og konsulentfirmaene kan bygge på når de skal praktisere arbeidsvurdering. Lokal tilpassing og praktisk arbeid blir en form for operasjonalisering av felles ramme og forutsetninger.

8.4 CANADA

Canada har omfattende erfaring fra likestillingspolitisk virksomhet, og arbeid for likelønn mellom kvinner og menn i arbeidslivet. I et omfattende lovverk på føderalt og delstatsnivå, skilles det mellom tre definisjoner av likelønnsprinsippet.

8.4.1 Definisjoner av likelønnsprinsippet

– *Lik lønn for likt arbeid*

En definisjon av likelønnsprinsippet er rett til lik lønn for likt arbeid. Noen delstater har likelønnslovgivning som er begrenset til forbud mot lønnsforskjeller når en kvinne og en mann utfører likt eller tilnærmet likt arbeid, under samme arbeidsforhold og i stillinger som krever like ferdigheter, innsats og ansvar. Forskjell i lønn som skyldes ansiennitet, innsats og prestasjoner bryter ikke med dette likelønnsprinsippet.

– *Arbeid av lik verdi*

I følge denne definisjonen er det diskriminerende praksis når arbeidsgiver etablerer eller opprettholder forskjeller i lønn mellom kvinner og menn i samme virksomhet, som utfører arbeid av lik verdi. *Canadian Human Rights Act* refererer til arbeid av lik verdi. Loven spesifiserer hvilke kriterier som skal brukes som grunnlag for vurdering av arbeidet, det er kombinasjonen av ferdigheter, innsats og ansvar som er nødvendig for å utføre arbeidet, og arbeidsforholdene der arbeidet utføres.

Ferdigheter omfatter alle typer intellektuelle og fysiske ferdigheter, som kreves for å utføre arbeidet. Ferdighetene kan være tilegnet gjennom erfaring i arbeidet, opplæring, utdanning eller naturlige egenskaper.

Innsats omfatter alle intellektuelle og fysiske krav som stilles til utførelsen av arbeidet. Innsatsen kan være av lik verdi selv om den kommer til uttrykk på forskjellige måter.

Ansvar skal vurderes ut fra i hvilken grad arbeidsgiver kan stole på at arbeidet blir forsvarlig utført, hvor viktige oppgavene er og graden av ansvar for maskiner, finanser, andre ressurser og andres arbeid.

Arbeidsvurdering kan tas i bruk for å avgjøre om arbeidet er av lik verdi, og loven setter betingelser til hvordan arbeidsvurdering kan brukes. Det heter at når en arbeidsgiver bruker et system for arbeidsvurdering på virksomheten, så kan samme system brukes for å vurdere klager for brudd på likelønnsprinsippet, så lenge systemet ikke har kjønnsbaserte skjevheter. Systemet må være i stand til å måle den relative verdien for alle stillinger på virksomheten, og måle ferdigheter, innsats, ansvar

og arbeidsforhold for den enkelte eller aktuelle grupper. De som sammenlignes kan være grupper eller individer.

Lover som gir rett til lik lønn for arbeid av lik verdi er vanligvis klagebasert, det vil si at håndhevingsapparatet koples inn når det foreligger en klage. Håndhevingsapparat består vanligvis av kommisjoner (equal pay commissions) og arbeidsrett (tribunals).

– *Pay Equity*

Hensikten med å lovfeste pay equity – lønnsrettferdighet- er å fjerne den historiske nedvurderingen som fortsatt påvirker fastsetting av lønn for arbeid utført av ansatte i kvinnedominerte stillingsgrupper.

Prinsippet om Pay Equity definerer diskriminerende praksis hos en arbeidsgiver når det etableres og opprettholdes lønnsforskjeller mellom ansatte i mannsdominerte stillinger og ansatte i kvinnedominerte stillinger, når de utfører arbeid av lik eller sammenlignbar verdi. Loven gjelder for grupper av arbeidstakere og er ikke basert på individuelle klager.

Prinsippet bygger på at arbeidsinnholdet, slik det defineres for hele grupper, sammenlignes med hverandre. For å måle verdien av arbeidet slik det er definert for en gruppe, brukes samme metoden som når arbeidets verdi måles for individuelle stillinger.

Det kan være menn ansatt i en kvinnedominert stillingsgruppe. For å bestemme hva som er kvinne- og mannsdominerte stillingsgrupper er det vanlig å sette grensen ved minst 60 prosent av det ene kjønn. Men det skal også tas hensyn til historiske tradisjoner og kjønnsstereotyper; og ikke bare en tallmessig regel.

Der *pay equity* er lovfestet, er også prosessen for gjennomføring i hovedtrekk lik. Lovene er proaktive og har vanligvis klare og detaljerte retningslinjer for hvordan loven skal gjennomføres. Tilnærmingen er preget av faser og spesifikke trinn som skal følges, med tidsfrister og mål som skal oppfylles. Arbeidsgiver må ta initiativ for å gjennomføre lønnslikhet i sin virksomhet. Prosessen skal bygge på forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner, og det skal legges vekt på å komme frem til en avtale hvor prinsippet om lønnsrettferdighet blir respektert. Plan for gjennomføring av kjønnsnøytral arbeidsvurdering og hvilke stillingsgrupper som skal inngå i planen, skal avtales. Partene skal gjennomføre planen i fellesskap, og i noen tilfeller bestemme størrelsen på lønnsjusteringene. Størrelsen på justeringene kan også lovfestes, for eksempel ved å tallfeste et minimum av lønnsmassen som skal brukes til lønnsjusteringer hvert år, eller med tidsfrist for gjennomføring av likelønn. Dersom partene ikke greier å inngå en avtale, skal saken meldes til et offentlig håndhevingsorgan.

8.4.2 Lovgivning og lønnsdannelse

The Canadian Human Rights Act lovfester prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi. Loven dekker alle områder under føderal jurisdiksjon, inkludert føderalt, offentlig ansatte. I tillegg til den føderale loven, har Canada tolv provinser med egen jurisdiksjon. Alle provinsene har som minimum lovfestet prinsippet om lik lønn for likt arbeid, og det er bare to områder som ikke har lovgivning eller regulering som omfatter arbeidsvurdering. Fem av disse provinsene har proaktive likelønnslover, og loven i Ontarioprovisen dekker både offentlig og privat sektor. Alle de andre proaktive lovene dekker bare offentlig sektor, og i praksis har de klagebaserte lovene kun betydning for offentlig sektor.

The Canadian Human Rights Act slår fast at det er diskriminerende praksis dersom arbeidsgiver lønner kvinner og menn forskjellig på samme virksomhet, dersom de utfører arbeid av lik verdi basert på standardkriteriene: ferdighet, innsats, ansvar og arbeidsforhold. Håndhevingsapparatet *Human Rights Commission*, kan både ta initiativ til å fremme klagesaker, og behandle klagesaker fra individer, fagforeninger eller grupper.

Canada har liten erfaring med å ta opp likelønnsaker i det ordinære rettsapparatet. I arbeidet for å oppnå likelønn er vekten lagt på administrative ordninger og arbeid med å etablere standarder for ansettelsesforhold, basert på opplysning og opplæring av partene om deres ansvar. Når konflikter skal løses blir det tatt i bruk mekling, forhandlingsløsninger og bruk av arbeidsretten, (tribunals). Likelønnsprinsippet er nedfelt i lovgivning om menneskerettigheter og lover som forbyr diskriminering. Likelønnsaker kan derfor behandles av domstolen, men rettsapparatet har vanligvis vært lite villig til blande seg inn i slike spørsmål.

I 1984 ble *Labour Canada's Equal Pay Programme* iverksatt av *Labour Canada*, som en videreføring av regelverket for arbeidslivet, *Canada Labour Code*. Hensikten med programmet er å fremme frivillige tiltak for likelønn, på områder som ligger under føderal jurisdiksjon. Fordelen med programmet er at det er mer proaktivt, enn den klagebaserte loven. Programmet bygger på en tre-trinns prosess som skal sikre håndheving av likelønnsbestemmelsene i loven. Første skritt er å oppsøke arbeidsgivere, for å gi informasjon om legale forpliktelser og for å gi råd. Neste skritt er flere besøk til samme arbeidsgiver, for å svare på tekniske spørsmål og kontroll. Siste skritt er inspeksjon og fremme av klagesaker for kommisjonen, dersom det kan påvises brudd på loven. *Canada Labour Code* gir inspektører i arbeidslivet rett til å fremme klager for brudd på likelønnsprinsippet for *Canadian Human Rights Commission*. Det er denne muligheten som aktivt er tatt i bruk i likelønnsprogrammet. Programmet inneholder også en rekke andre tiltak som informasjon, seminarer og publikasjoner.

Canada har et desentralisert system for lønnsdannelse, hvor lønn blir fastsatt gjennom lokale forhandlinger på virksomhetsnivå. Mange fagforeninger har engasjert seg i kravet om lik lønn for kvinner og menn, og tatt opp likelønnsprinsippet som en viktig sak. Det gjelder særlig fagforeninger i offentlig sektor, hvor kvinner utgjør en stor del av medlemsmassen. Men også sentrale paraplyorganisasjoner har tatt opp og lagt stor vekt på likelønnskravet. Virkemidlene som fagforeningene har tatt i bruk er både lokale kollektive forhandlinger, og bruk av *Canadian Human Rights Commission* for behandling av klagesaker. Det er mange eksempler på at det er etablert spesielle kvinneavdelinger i fagforeningene og at de har utdannet spesialister på likelønn. Fagforeningene utvikler kurs, arrangerer konferanser og utgir en rekke publikasjoner med sikte på holdningsendring og forståelse.

8.4.3 Resultater

En rapport fra OECD gir noen eksempler på resultater av likelønnsbestemmelsene på føderalt nivå, og behandlingen av klager i *Canadian Human Rights Commission*. De fleste av likelønnsakene som er fremmet og behandlet av kommisjonen, dreier seg om forhold i offentlig sektor. Det viser seg at lønnsjusteringene kan bli betydelige. En fagforening for ansatte i offentlig sektor (Public Service Alliance of Canada, PSAC) som har fremmet en rekke klager, har beregnet at for fem saker som er avgjort i kommisjonen, beløper lønnsjusteringene for 10 000 ansatte seg til over \$ 20 millioner. I tillegg kommer fremtidige kostnader i form av høyere lønnsnivå. (OECD 199

Den første store saken som dreide seg om prinsippet arbeid av lik verdi, ble tatt opp i 1979 av PSAC. Ansatte i vitenskapelige biblioteksstillinger mente de utførte arbeid av minst like høy verdi som historieforskerne, og krevde lik lønn. 65 prosent av de kvinnelige ansatte (470 personer) var ansatt i vitenskapelige biblioteksstillinger, mens 75 prosent (230) av de mannlige ansatte var historieforskere. Det ble foretatt sammenligninger mellom et representativt utvalg på 30 stillinger fra biblioteksgruppen, og 25 stillinger fra historiegruppen. Arbeidsvurderingen ble gjennomført i en prosess hvor både fagforening, arbeidsgiver og *Canadian Human Rights Commission* deltok. Vurderingen var basert på et tradisjonelt system for arbeidsvurdering. Kommisjonen konkluderte med at biblioteksgruppen var lønnsdiskriminert, noe som førte til en total lønnsjustering på \$2. 3 millioner.

Samme fagforening la frem en annen likelønnsklage på vegne av 2300 kvinner og 1000 menn, som var konsentrert i de tre laveste lønnsklassene i offentlig tjenestetvirkosomhet. De tre lønnsklassene omfattet arbeid i kjøkken og vaskeri. De kvinnedominerte lønnsgruppene sammenlignet seg med mannsdominerte grupper i bygningsarbeid, lagerarbeid, vaktmestertjenester og budtjeneste. Disse mannsdominerte gruppene var nederst på lønnsstigen sammenlignet med andre menn, men hadde betydelig høyere lønnsnivå enn de kvinnedominerte lavlønsgruppene. Alle stillingsgruppene hadde forskjellig lønn, men ved hjelp av arbeidsvurdering ble det slått fast at de utførte arbeid av lik verdi. En avtale ble forhandlet frem i 1982, hvor de tre gruppene som hadde klaget fikk kompensasjon for tidligere diskriminering. De mottok i alt \$ 17 millioner, noe som tilsvarte gjennomsnittlig lønnsøkning for hver på \$ 5000 over fire år. Den andre del av avtalen etablerte lik lønn for arbeid av lik verdi for alle tjenesteytende grupper i virksomheten.

Senere er det behandlet en annen type klager, som både dreier seg om krav om lik lønn for arbeid av lik verdi og om systematisk diskriminering i de systemene for arbeidsvurdering som brukes til klassifisering og fastsetting av lønn i offentlig sektor. Den føderale loven dekker også den siste typen klager.

I 1982 ble det lagt frem en klage fra hjelpepleierne på et føderalt sykehus, om brudd både på likelønnsprinsippet og lovens krav om ikke-diskriminerende bruk av arbeidsvurderingssystemer. I det tradisjonelle systemet for arbeidsvurdering som var i bruk på sykehuset, var hjelpepleiernes arbeid vurdert til å ha samme verdi som de mannlige renovasjonsarbeiderne på sykehuset. I denne saken ble det påvist at det var klart større krav til opplæring og utdanning i det kvinnedominerte yrket enn for renovasjonsarbeiderne. Klagen førte til avtale om lønnsøkning på \$ 2200 for 280 hjelpepleiere.

I en tilsvarende sak i 1984 ble det fremmet likelønnsklage på vegne av 55 000 ansatte innen stillingsgruppene sekretærer og kontorarbeid. Gruppen besto av 80 prosent kvinner, og de hevdet at de utførte arbeid av minst like høy verdi som 20 000 i den mannsdominerte gruppen innen administrasjon (program administration group). Denne klagesaken tilsvarte hjelpepleiersaken, fordi det tradisjonelle systemet for arbeidsvurdering ble anklaget for å virke diskriminerende. Resultatet ble lønnsjusteringer og tilbakebetalinger til sekretærgruppen.

8.4.4 Ontario-provinsen i Canada

Ontario er den provinsen i Canada som har innført den mest omfattende lovgivningen for likelønn. *The Pay Equity Act*, er enestående av flere grunner. Hensikten med loven er å fjerne den systematiske lønnsdiskrimineringen for arbeid som utføres i kvinnedominerte stillingsgrupper. Loven er pro-aktiv og pålegger arbeidsgivere, både i offentlig og privat sektor, å arbeide aktivt for likelønn på egen virksomhet. Loven iverksettes ved hjelp av et omfattende informasjons- og håndhevsingsapparat.

8.4.5 Lovregulert system for likelønn i praksis

The Pay Equity Act ble vedtatt i provinsen Ontario i 1987 og trådte i kraft i 1989. Om formålet og intensjonene med *the Pay Equity Act* heter det:

4. The purpose of this act is to redress systematic gender discrimination in compensation for work performed by employees in female job classes.

6. For the purposes of this act, pay equity is achieved when the job rate for the female job class that is the subject of comparison is at least equal to the job rate for a male job class in the same establishment where the work performed in the two job classes is of equal or comparable value.

Loven tar sikte på å fjerne lønnsgapet mellom manns- og kvinnedominerte grupper, og er ikke en lov som retter seg mot individuell diskriminering. Forbud mot lønnsdiskriminering og individuell rett til lik lønn for likt arbeid, er nedfelt i *Employment Standards Act*. *Pay Equity Act* dreier seg kun om sammenligning av grupper som utfører forskjellig arbeid. Prinsippet om *pay equity* innebærer at arbeid som vanligvis utføres av kvinner skal sammenlignes med arbeid som er forskjellig, og som vanligvis utføres av menn. Hvis verdien forskjellig arbeid er lik eller sammenlignbar og arbeidet lønnes ulikt, så skal lønnen justeres.

Pay Equity Act stiller en rekke konkrete og detaljerte krav til hvordan prinsippet om lønnsrettferdighet for kvinnedominerte stillingsgrupper skal gjennomføres på en arbeidsplass. Loven pålegger arbeidsgivere å sette iverk konkrete tiltak, og sentralt i dette arbeidet er utviklingen av likelønnsplaner.

8.4.6 Lokale likelønnsplaner

I *Pay Equity Act* heter det at planer for likelønn skal inneholde opplysninger om stillingsgrupper, oversikt over alle kvinnelige stillingsgrupper som dekkes av planen, hvilke stillingsgrupper som sammenlignes og hvordan de blir sammenlignet. Planen skal også gi en beskrivelse av hvilket system for arbeidsvurdering som er brukt, hvilke lønnsjusteringer som er nødvendig for å oppnå likelønn og hvordan lønnsjusteringene skal gjennomføres.

Det skal utarbeides en plan for hver fagforening på en virksomhet, og en for de som ikke er organisert. I utgangspunktet skal det foretas sammenligninger for stillingsgrupper innen samme fagforening. Dersom det ikke er mulig for en kvinnedominert stillingsgruppe å sammenligne seg med en mannsdominert stillingsgruppe i egen fagforening, er det mulig å foreta sammenligninger med andre stillingsgrupper i de andre fagforeningene i virksomheten.

Likelønnsplanene skal gjøres kjent på virksomheten, og planen skal være slik utformet at den viser alle berørte parter hvordan likelønn skal bli en realitet.

Pay Equity Act setter en rekke krav til hvordan planen skal utformes:

- virksomheten skal defineres
- liste over alle kvinnelige stillingsgrupper som dekkes av planen, og alle mannlige stillingsgrupper som er aktuelle for sammenligning
- arbeidsvurderingssystemet som er brukt til å måle arbeidets verdi, skal beskrives med underfaktorer og vektning. Hvis det er brukt et rangeringssystem, skal metoden beskrives. I tillegg kommer definisjoner av lik og sammenlignbare verdier, og metoder som er brukt for å bestemme stillingsgrupper som kan sammenlignes
- liste over resultatet fra sammenligningen. Det vil si alle kvinnelige og mannlige stillingsgrupper som fikk lik eller sammenlignbar verdi, og forskjellen i lønn mellom stillingsgruppene
- liste over alle kvinnelige stillingsgrupper hvor det ikke var noen mannlig

- gruppe som de kunne sammenligne seg med
- forklaring på hva som er lovlige lønnsforskjeller og hvorfor. Lønnsforskjeller som blir opprettholdt kan begrunnes med at det blir gitt lønn etter innsats, midlertidig opplæring, *red-circling* eller at virksomheten har særskilt behov for en spesiell type arbeidskraft,
- beskrivelse av hvordan og når lønnen skal justeres for de aktuelle stillingsgruppene. Arbeidsgiver er pålagt å bruke minst 1 prosent av lønnsmassen til likelønnsjusteringer hvert år til likelønn er gjennomført.

En viktig del av prosedyren er å finne stillingsgrupper som lar seg sammenligne. Her gir loven retningslinjer for hvordan en skal gå frem for å finne en egnet mannlig stillingsgruppe. En mannlig stillingsgruppe kan brukes til sammenligning med flere kvinnelige grupper.

Alle metodene for sammenligning forutsetter at arbeidsgiver først identifiserer og deler inn i stillingsgrupper. De som inngår i en stillingsgruppe bør ha omtrent samme type plikter og ansvar, liknende krav til kvalifikasjoner, lik form for rekruttering, og samme lønssystem.

En stillingsgruppe kan klassifiseres som kvinnelig, mannlig eller kjønnsnøytral. En kvinnelig stillingsgruppe er definert som en stilling hvor kvinner vanligvis utgjør minst 60 prosent. I en mannlig stillingsgruppe må mennene utgjøre 70 prosent. Både kvinner og menn kan arbeide i kvinnelige og mannlige stillingsgrupper, men det er nødvendig å avgrense og definere gruppene for at de skal kunne sammenlignes.

8.4.7 Likelønnslovens virkeområde

I prinsippet pålegger *Pay Equity Act* alle arbeidsgivere å sette i verk tiltak for likelønn, men kravet om å utarbeide en likelønnsplan varierer med størrelsen på virksomheten, og om det dreier seg om offentlig eller privat sektor. Virksomheter i privat sektor, med mindre enn 100 ansatte, er ikke pålagt å utarbeide en plan for likelønn, men bedriften må kunne vise at den har gjennomført likelønn. I virksomheter i privat sektor med mer enn 100 ansatte, skal det utarbeides en likelønnsplan, som skal være tilgjengelig for alle ansatte. I offentlig sektor skal alle virksomheter med mer enn 10 ansatte utarbeide en likelønnsplan. Både fulltids og deltidsansatte dekkes av loven, men studenter er unntatt.

Pay Equity Act ble revidert i 1991. Den viktigste grunnen for lovrevisjonen, var behovet for å utvide lovens virkeområde. Arbeidsmarkedet i Canada er svært kjønnsdelt, noe som fører til at det er mange kvinnedominerte stillingsgrupper særlig, i offentlig sektor, som i praksis ble utestengt fra lovens virkeområde. Den reviderte *Pay Equity Act*, som trådte i kraft i 1993, innførte nye regler for hvilke grupper som kan sammenlignes. Revisjonen førte til at flere kvinnedominerte stillingsgrupper nå kan finne mannsdominerte grupper for sammenligning av arbeidsinnhold og lønn.

Det er tre fremgangsmåter for sammenligning av stillingsgrupper og lønn. Metoden for sammenligning av stilling mot stilling –*job to job*– er den opprinnelige varianten, fra 1987. Den brukes i virksomheter hvor det er kvinne- og mannsdominerte stillingsgrupper som kan sammenlignes direkte, dvs si at gruppene som er vurdert har lik eller tilsvarende verdi og kan følgelig sammenlignes med sikte på lønnsjusteringer.

De to andre metodene er forholdsmessig sammenligning –*proportional value*– og sammenligning med stedfortreder –*proxy*. Forholdsmessig sammenligning er en metode for indirekte sammenligning av kvinnelige stillingsgrupper med representa-

tive mannlige stillingsgrupper i samme virksomhet. Forholdsmessig sammenligning brukes når det ikke er mulig å foreta direkte sammenligninger mellom stillingsgrupper. For å gjennomføre dette utarbeides en stillings- og lønnsprofil i virksomheten, hvor grupper kan innplasseres etter resultatet fra arbeidsvurderingen.

Sammenligning med stedfortreder er en metode som brukes i kvinnedominerte virksomheter, hvor det ikke er mulig å finne mannlige grupper for sammenligning. Loven sier at sammenligning ved hjelp av stedfortreder bare kan brukes i større offentlige virksomheter. Forutsetningen er at det ikke kan oppnås likelønn ved å sammenligne stillinger direkte eller med ved hjelp av forholdsmessig sammenligninger, og hvis de får pålegg om det fra *the Pay Equity Commission*. Metoden tillater en virksomhet å sammenligne kvinnelige stillingsgrupper med andre kvinnelige stillingsgrupper som har oppnådd likelønn i en annen større offentlig virksomhet, og som utfører tilsvarende arbeid.

Pay Equity Act dekker 33 000 arbeidsgivere i 1993. 800 000 kvinner kom inn under lovens virkeområde da den ble vedtatt i 1987. Etter lovrevisjonen i 1991 ble ytterligere 420 000 omfattet av loven, på grunn av mulighetene til å foreta forholdsmessig og stedfortredende sammenligninger.

Totalt dekker loven 1.22 millioner kvinner i Ontario. Fordelingen etter metode for sammenligning så slik ut i 1993:

Tabell 8.4:

Stillinger med lik verdi , <i>job to job</i>	800 000 kvinner
Forholdsmessig verdi , <i>proportional value</i>	340 000 kvinner
Stedfortreder, <i>proxy</i>	80 000 kvinner

8.4.8 Apparat for håndheving

Pay Equity Commission er organisert i to separate, uavhengige enheter, *Pay Equity Office* og *Pay Equity Hearings*. *Pay Equity Office* er ansvarlig for å iverksette *Pay Equity Act* gjennom forskning, anbefalinger til regjeringen, utdanningsprogrammer, informasjon til offentligheten og støtte til ansatte og partene i arbeidslivet.

Pay Equity Hearings Tribunal håndhever loven, og har enekompetanse til å avgjøre alle spørsmål tilknyttet loven. Handlinger og beslutninger fra *Pay Equity Hearings Tribunal* er endelige. Tribunalet er sammensatt av tre parter. Leder er en nøytral fagperson (jurist) og de andre er representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

En likelønnsplan er gyldig og forpliktende når den er forhandlet frem av partene på virksomheten. Planene skal ikke godkjennes av *the Pay Equity Commission*. Likelønnsplanen har gyldighet over andre lønnsavtaler, også kollektive avtaler. Det forutsetter at resultatet av planarbeidet inkorporeres i de kollektive avtalene.

Etter at en plan er offentliggjort, har alle ansatte som er berørt av planen en frist på 30 dager til å klage til *the Pay Equity Commission*. Ansatte som ikke er organisert, kan ta opp spørsmål i forbindelse med planen direkte med arbeidsgiver, etter at den er offentliggjort. Arbeidsgiver kan så endre planen på grunnlag av en individuell klage. Dersom klagen ikke tas til følge, kan klagen legges frem for kommisjonen.

The *Pay Equity Commission* er en stor organisasjon, med betydelige menneskelige og økonomiske ressurser. I 1995 var 80 ansatt i kommisjonen. Alle, unntatt syv, er engasjert i den daglige service og informasjon overfor ansatte og arbeidsgivere i arbeidslivet, samt grupper som deltar i lønnsforhandlinger og offentligheten.

I 1994-1995 mottok kommisjonen 25 668 muntlige henvendelser. 59 prosent fra offentlig sektor, 36 prosent fra privat sektor og 5 prosent fra enkeltpersoner. I et gjennomsnittsår gjennomgår kommisjonen over 1000 klagesaker. 25 ansatte arbeidere med å oppnå forlik, noe de oppnår i over 85 prosent av tilfellene.

I samme periode gjennomførte kommisjonen 93 seminarer for i alt ca 4000 personer, og publiserte 22 ulike informasjons- og instruksjonspublikasjoner. Kommisjonen har også ett av verdens mest omfattende bibliotek på feltet, som er åpent for publikum.

8.4.9 Rettspraksis og kjønnsnøytral arbeidsvurdering

Et sentralt element i planarbeidet er definisjon av kjønnsnøytralitet. *The Pay Equity Act* stiller ikke krav om at arbeidets verdi skal måles ved hjelp av et arbeidsvurderingssystem, men dersom arbeidsvurdering tas i bruk må systemet være kjønnsnøytralt, (a *gender neutral comparison system*). Loven har ikke bestemmelser om hvilke systemer som bør eller kan brukes, og den definerer heller ikke kjønnsnøytralitet. Det settes imidlertid som minstekrav at målingen skal bygge på faktorene ferdighet, innsats, ansvar og arbeidsforhold, (*skill, effort, responsibility and working conditions*).

The Pay Equity Hearings Tribunal har behandlet begrepet kjønnsnøytralitet i tre rettssaker. Det er sykepleierforbundet i Ontario (ONA) som har brakt tre forskjellige arbeidsvurderingssystemer for *The Pay Equity Hearings Tribunal*, med anklager om at alle tre systemene er kjønnsdiskriminerende.

I rettssaken mellom ONA og the Municipality of Haldiman-Norfolk nektet fagforeningen å bruke kommunens arbeidsvurderingssystem Mercer. Den andre saken ble lagt frem på

vegne av over to tusen sykepleiere, mot flere sykehus. I denne saken var det et system som ble anbefalt av ledelsen som ikke ble godtatt av fagforeningen. I den tredje rettssaken anklaget sykepleiere på ett sykehus det verdensomspennende Hay-systemet for å være kjønnsdiskriminerende. Her ble partene bedt om å finne nye løsninger ved forhandlinger, og saken er ikke tatt opp til doms. (siste kilde, 1992). I den første rettssaken ble det avsagt dom i mai 1991, i de andre to foreligger pr. dato (1992) ikke rettsavgjørelser.

I hver sak hevder sykepleierforbundet at de tradisjonelle systemene er kjønnsdiskriminerende. Forbundet legger vekt på at systemene ble utviklet i en tid da det var vanlig og legalt å betale kvinner mindre enn menn. Systemene reflekterer markedsverdier, det vil si verdier som ofte undervurderer kvinners arbeid. Det er nettopp denne undervurderingen *the Pay Equity Act* skal eliminere, og den viktigste grunnen til at systemene er i strid med lovens intensjoner. Tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering er ikke skapt for å endre systematisk diskriminering, men vil heller føre til at tidligere vurderinger av kvinners arbeid blir opprettholdt.

Sykepleiernes argument er at så lenge likelønnsloven anerkjenner behovet for aktive tiltak, og det eksisterer systematisk lønnsdiskriminering, er det nødvendig at den tradisjonelle undervurderingen og det usynliggjorte innholdet i kvinners arbeid blir gjort synlig og verdsatt. En slik endring krever at det skapes arbeidsvurderingssystemer som er i stand til å fange opp verdien av kvinners arbeid. (*Armstrong and Cornish, 1992*)

Rettssaken mellom sykepleierne og the Municipality of Haldiman-Norfolk var den første juridiske diskusjonen om kjønnsnøytral arbeidsvurdering. Det ble en omfattende sak hvor alle dokumenter om arbeidsvurderingssystemet ble lagt frem. Sykepleierforbundet la frem bevis for at mange aspekter ved deres arbeid ville forbli

usynlig dersom det aktuelle systemet ble brukt. Det ble innkalt en rekke eksperter og vitner, som uttalte seg om alle deler av arbeidsvurderingssystemet.

Rettsavgjørelsen aksepterer de fleste argumentene som ble lagt frem av sykepleierforbundet. Dommen utgjør et omfattende og detaljert dokument, som stiller en rekke betingelser som samlet skal sikre større grad av kjønnsnøytralitet i arbeidet for likelønn i arbeidslivet. (*Decision of the Tribunal, May 29, 1991, Ontario Nurses' Association v. Haldiman-Norfolk*)

Dommen setter flere betingelser for hva som ligger i begrepet kjønnsnøytralitet. Et system må bla. a.:

be able to analyse and rectify systematic patterns of wage discrimination. (to do this) particular attention must be paid in valuing the work of female job classes to ensure the comparison system remedies the historical under-evaluation of women's work.

Videre heter det at et kjønnsnøytralt system:

positively identifies and values characteristics of work, particularly women's work, which were historically undervalued or invisible. The Act recognises that gender-biases have existed and the gender neutral comparison system must work to consciously remove these biases. The purpose of using a gender neutral comparison system is to remove the arbitrariness and gender biasing in the valuing of work.

Rettsavgjørelsen setter krav om kjønnsnøytralitet i alle ledd i arbeidet for likelønn på en virksomhet. Kjønnsnøytral arbeidsvurdering defineres som en omfattende prosedyre, hvor selve systemet bare utgjør ett ledd. Ett system kan pr. definisjon ikke være kjønnsnøytralt i seg selv, fordi det er avhengig av i hvilken kontekst det blir brukt.

I dommen blir det lagt vekt på at en kjønnsnøytral arbeidsvurdering må bestå av fire komponenter. De fire komponentene; innsamling av informasjon, måling av arbeidets verdi, lokal tilpasning og sammenligning av stillingsgrupper, utgjør en prosess hvor alle ledd er en forutsetning for gjennomføring av likelønnsprinsippet. Vanligvis inngår bare de første leddene i en arbeidsvurdering, men i dommen ble det slått fast at hele prosessen er avgjørende for resultatet og at det må legges vekt på kjønnsnøytralitet i alle ledd. Selve verktøyet d.v.s. metoden for arbeidsvurdering, er bare ett ledd i denne prosessen.

– *nøyaktig innsamling av informasjon om stillingsgruppene:*

Pay Equity Hearings Tribunal satte som forutsetning at arbeidsbeskrivelsen, det vil si informasjonen om stillingsgruppene, er nøyaktig og fullstendig, slik at den viser det reelle innholdet i stillingen og fanger inn og gjør kvinners arbeid synlig. I dommen blir det satt høye krav om at kjønnsdiskriminering må fjernes fra definisjoner, språk og ordbruk. Det har ofte vist seg at språket varierer i den måten arbeid er beskrevet på, menn har en tendens til å gi omfattende og detaljerte beskrivelser av sitt arbeid, mens kvinner lett undervurderer sitt arbeid.

– *metoden eller verktøyet som bestemmer verdien av stillingsgruppene*

I dommen heter det at samme stereotype forhold som kan påvirke arbeidsbeskrivelsen, kan også påvirke valget av faktorer og underfaktorer i et system. Eksempelvis kan kvinners fingerferdighet som brukes ved maskiner, bli oversett både i arbeidsbeskrivelsen og i utarbeiding av underfaktorer. Underfaktorer som favoriserer kvin-

ners arbeid må tas med i samme grad som faktorer som favoriserer menns arbeid. Skjema som brukes for innsamling av job-informasjon, må reflektere både faktorene og valget av underfaktorer i systemet.

I arbeidet for effektiv iverksetting av *The Pay Equity Act* har myndighetene utviklet og utgitt flere arbeidsvurderingssystemer, til bruk i ulike typer virksomheter, i offentlig og privat sektor. Men det gis ikke noen garanti for at et spesielt system vil etterkomme lovens intensjoner. En sentral forutsetning for at systemet er i samsvar med lovens krav, er at systemet blir brukt og tilpasset på en kvalitativ riktig måte.

– *tilpasning av verktøyet til arbeidet på virksomheten*

Dommen la vekt på at likelønnsarbeidet og arbeidsvurderingen må tilpasses lokale forhold og det arbeidet som utføres på hver enkelt arbeidsplass. Et kjønnsnøytralt system må ta spesifikke hensyn til det arbeidet som blir utført på en arbeidsplass. De fire hovedfaktorene som loven bestemmer, skal deles opp i kjønnsnøytrale underfaktorer, og underfaktorene bør velges ut fra hvilke karakteristikk som er viktig i den enkelte virksomhet. *The Industrial Tribunal* tok dermed avstand fra at et felles system for arbeidsvurdering, kan egne seg til å måle verdien i kvinne- og mannsdominert arbeid i hele arbeidslivet, på en kjønnsnøytral måte.

Noen arbeidsvurderingssystemer foretar vekting av faktorene, for å reflektere den relative viktigheten for organisasjonen. Vekting innebærer at det blir foretatt vurderinger av hvordan organisasjonen verdsetter ulike aspekter i arbeidsinnholdet. Dette bryter ikke med *The Pay Equity Act*, dersom vektingen er kjønnsnøytral.

En måte å sikre at vektingen ikke favoriserer det ene kjønn uten grunn, er å se nærmere på de faktorene som får lavest og høyest vekting i et system. Hvis elementer som er typisk i mannsdominerte stillingsgrupper systematisk får høyere vekting enn elementer i kvinnedominert arbeid, så kan det være en indikasjon på at systemet ikke er kjønnsnøytralt.

– *sammenligningen av stillingsgruppene.*

Det er den samlede verdien av arbeidet i en stillingsklasse som måles og sammenlignes. Det vil si at lav uttelling på en faktor som utdanning kan oppveies av høyere verdi på en annen faktor som ansvar. For eksempel kan en sekretærs arbeid kreve mindre fysisk anstrengelse og ha bedre arbeidsforhold enn en vaktmester, samtidig som sekretærens arbeid kan kreve mer ansvar, mental anstrengelse og ferdighet. Hvis det er slik, kan sekretærens gjennomsnittlige verdi bli den samme som for vaktmesteren, og hennes lønn skal justeres.

For å bestemme hva som er stillingsklasser med lik eller sammenlignbar verdi, brukes *banding*. Det betyr at stillingene først rangeres etter den verdien de har fått, og at de så deles inn i grupper eller seksjoner, *bands*. For eksempel når et arbeidsvurderingssystem rangerer stillingene fra 0 til 100, så kan stillingene deles inn i 10 seksjoner, for hvert tiende poeng. Stillingsgrupper i hver seksjon har lik eller sammenlignbar verdi, og defineres som grupper som kan sammenlignes med tanke på lønnsjusteringer.

En annen metode er *floating bands*, som defineres som et referansepunkt pluss eller minus et visst antall poeng. En kvinnelig stillingsgruppe er referansepunktet, og seksjonen omfatter alle stillingsgrupper som for eksempel er innenfor 10 poeng over eller under referansepunktet.

Her ligger også muligheter for kjønnsdiskriminerende løsninger, når det skal forhandles og vurderes om hvor grensene skal settes. Det er en forutsetning at det

blir tatt hensyn til lovens intensjoner, det vil si at hensikten med sammenligningene er å fjerne diskriminering i de kvinnedominerte stillingene.

Det kan være et tegn på kjønnsdiskriminering, dersom det viser seg at de fleste kvinnelige stillingsgruppene, systematisk ligger øverst i seksjonene, og de mannlige nederst. Det vil føre til at lønn i kvinnelige stillingsgrupper blir sammenlignet med lønn i mannlige stillingsgrupper som har lavere verdi.

8.4.10 Resultater

I 1986 var den gjennomsnittlige årslønnen for kvinner som arbeider heltid i Ontario, \$ 20.710, tilsvarende lønn for menn var \$ 32,120. En undersøkelse viste at 25 til 33 prosent av lønnsgapet skyldes undervurdering av kvinnedominert arbeid, og kan tilbakeføres til forhold som diskriminering og et kjønnsdelt arbeidsmarked. *The Pay Equity Act* tar med andre ord sikte på å fjerne en tredjedel av eksisterende lønnsgap mellom kvinner og menn.

Kvinnens lønnsutvikling i forhold til menn, har vært bedre i Ontario enn i andre delstater i Canada etter 1987. Kvinnens relative lønnsutviklingen kan derfor tyde på at *Pay Equity Act* har hatt en direkte effekt på det gjennomsnittlige lønnsgapet mellom kvinner og menn.

I 1993 var lønnsgapet mellom kvinner og menn i gjennomsnitt beregnet til 26,5 prosent. Det er fortsatt en betydelig forskjell, men vesentlig mindre enn lønnsgapet på 36 prosent da loven ble vedtatt i 1987.

Tabell 8.5: Gjennomsnittlig lønn for heltidsarbeidende kvinner som andel av tilsvarende lønn for menn. Offentlig og privat sektor i Ontarioprovinsen.

1987	64%
1993	73,5%

Likelønnsloven iverksettes på virksomhetsnivå, og skal ikke godkjennes av *the Pay Equity Commission*. Kommisjonen har derfor ikke noen fullstendig oversikt over resultatene av loven, men har likevel samlet en rekke typiske, konkrete eksempler på konsekvensene av det lokale likelønnsarbeidet.

Eksempler på lønnsjusteringer i offentlig og privat sektor:

- i et bakeri ble den kvinnedominerte stillingsgruppen personalledere sammenlignet med en mannsdominert gruppe som hadde lederansvar for tjenester. Stillingen som personalleder fikk økt sin lønn med \$4,65 per time
- i et oljeraffineri ble den kvinnedominerte stillingen som bedriftssykepleier sammenlignet med regnskapsfører, som er en mannsdominert gruppe. Justeringen for å oppnå likelønn førte til at sykepleierstillingen fikk \$1,81 mer i timen
- i en industribedrift innen jern og metall, ble den kvinnedominerte gruppen regnskapsassistent sammenlignet med industriarbeidere, ved hjelp av forholdsmessig sammenligning. Regnskapsassistenten økte sin lønn med \$1,41 per time
- i et forskningslaboratorium ble den kvinnedominerte stillingen ledende økonomiansvarlig sammenlignet med ledere for tekniske tjenester. De økonomiansvarlige fikk justert sin lønn med \$600 per måned
- i en supermarkedkjede ble det kvinnedominerte arbeidet i kassene og pakking sammenlignet med mannsdominert lagerarbeid. Resultatet ble lønnsøkning på \$1.477 per år for «kassadamen»
- i en liten kommune ble de kvinnelige sosialassistentene sammenlignet med den mannsdominerte gruppen vaktmester. Sosialassistentene fikk en lønnsøkning på £1.44 per time

- i et sykehus i Ontario ble kvinnedominert arbeid med sinnslidende sammenlignet med mannsdominert personalarbeid, og resultatet ble \$2.20 per time i lønnsøkning for den kvinnedominerte gruppen
- i politiet førte sammenligninger mellom kvinnedominert og mannsdominert arbeid også til lønnsøkning for kvinnegrupper. Kvinnedominert arbeide med innføring og kontroll av datasystemer ble sammenlignet med en mannsdominert stilling som hadde ansvaret for politiets garasje. Den sammenligningen førte til en øking av årslønnen fra \$35.883 til \$40.489 for dataarbeidet. Kvinnedominert ekspedisjonsarbeid som ble sammenlignet med mannsdominert ansvar for radiosamband, førte til at årslønnen økte fra \$30 000 til \$37,179 for ekspeditørene.
- førskolelærere i en barnehage fikk en likelønnsjustering på \$2,28 per time som et resultat av stedfortredende sammenligninger med en annen barnehage.

8.4.11 Vurderinger

En kritikk som ofte rettes mot *The Pay Equity Act* er at den ikke dekker mindre bedrifter i privat sektor. Mange kvinner arbeider i små bedrifter, og det er ofte kvinner med lavt lønnsnivå. Et annet forhold er problemet med å finne mannsdominerte grupper for sammenligning. Den siste lovrevisjonen fra 1991 har styrket loven på det punktet, men muligheten til å foreta sammenligninger basert på stedfortreder er fortsatt begrenset til offentlig sektor.

Andre aktører, særlig kvinner i fagforeningene, har fokusert på at likelønnsloven kan føre til større lønnsforskjeller mellom kvinner. Fordi loven skal iverksettes lokalt med en virksomhet som enhet, kan kvinner som gjør samme arbeid tjene forskjellig i ulike deler av arbeidsmarkedet. Kvinners lønn blir avhengig av hvilke mannsgrupper de har å sammenligne seg med på sin arbeidsplass.

Det er også reist kritikk mot at *the Pay Equity Act* og arbeidsvurdering er så komplisert, at det er vanskelig for ansatte å ta del i prosessen med å utvikle en likelønnsplan og vurdere resultatet. Det er ikke avklart hvilken informasjon arbeidsgiver er forpliktet til å gi. Fordi planer ikke skal godkjennes eller sendes inn til *the Pay Equity Commission*, kan det være vanskelig for den enkelte å vurdere innholdet i en plan. Andre tema for diskusjon har vært og er hvem som er arbeidsgiver og hvordan virksomhet skal defineres. Det er viktige spørsmål som har betydning for hvem som dekkes av loven og hvor mye 1 prosent av lønnsmassen er, dvs hvor mye midler som skal avsettes til lønnsjusteringer. I tillegg kommer hva som kan defineres som et kjønnsnøytralt system for arbeidsvurdering og prosessen for gjennomføringen.

Et komplisert tema for diskusjon og tvistesaker er forholdet mellom likelønnsloven og fagforeningenes rolle, og de kollektive lønnsforhandlingene. Tribunalet har behandlet en rekke saker på dette feltet, og det er saker som ofte dreier seg om hvordan likelønnsplanene skal opprettholdes på en virksomhet.

Generelt er fagforeningene positive til likelønnslovgivningen. Desentralisert iverksetting og lokale løsninger har aktivisert fagforeningene på bedriftsplan, og fagforeningene har fått styrket sin innflytelse i lønnsforhandlinger og personalpolitikken generelt.

8.4.12 Drivkreftene bak likelønnsarbeidet

Det er grunn til å spørre hvorfor Canada har kommet så lang i arbeidet for likelønn, og hva som er drivkraften bak den omfattende lovgivningen og håndhevingsapparatet. Det er i hovedsak tre grupper som har markert seg i arbeidet for likelønn; det

er kvinnebevegelsen, kvinner i fagbevegelsen og kvinner som arbeider i offentlig forvaltning.

På 1970-tallet ble det etablert en koalisjon *The Equal Pay Coalition*, som har vært den viktigste drivkraften bak kvinnebevegelsens arbeid for likelønn. Denne likelønnsbevegelsen er i stor grad drevet frem av feminister under innflytelse av tilsvarende grupper i USA. *The Equal Pay Coalition* står i prinsippet utenfor både «statsfeministene» og fagforeningene, men koalisjonens medlemmer består stort sett av kvinner fra fagforeningene og kvinnelige jurister som har spesialisert seg på arbeidsrett.

The Equal Pay Coalition hadde til hensikt å presse lokale regjeringer til å lovfeste prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi, og bevegelsen tok i bruk aktiv lobbyvirksomhet overfor lovgivende myndigheter. På 1980-tallet ble likelønnsprinsippet utvidet og omdefinert til å omfatte *pay equity*.

Fagforeninger i offentlig sektor har spilt en aktiv rolle i arbeidet for likelønn. Mannsdominerte fagforeninger i privat sektor er lite opptatt av dette spørsmålet, det er de kvinnedominerte fagforeningene, som sykepleierforbund og lærerforbund som har vært drivkreftene. Etter at likelønnsprinsippet ble lovfestet, er det også kvinnedominerte fagforeninger som har fremmet klagesaker overfor kommisjonen.

I 1981 startet *Canadian Union of Public Employees*, CUPE, en kampanje, *Equal Pay is Fair Pay*. Over 11 000 offentlige ansatte gikk ut i streik i 15 uker, for å støtte kravet om likelønn. Men det var vanskelig å få støtte til prinsippet om «lik verdi», og resultatet ble lønnsøkning for lavlønnsgrupper.

Den føderale regjeringen har arbeidet aktivt for å ivareta kvinners interesser i offentlig forvaltning og politikk. I 1967 ble *the Commission on the Status of Women* etablert, og den er etterfulgt av en rekke komiteer og tiltak for kvinners rettigheter. En viktig målsetting har vært arbeid for å integrere kvinners interesser inn i politiske beslutningsprosesser på alle nivå. I 1983 ble *Commission on Equality and Employment* oppnevnt. Hovedfokus var på likestilling i arbeidslivet, men den satte også rammene for utviklingen av likelønnslovgivning i Canada i 80-årene. Kommisjonen anbefalte pro-aktive lovgivningsstrategier, og kommisjonen påvirket skifte i definisjonen av likelønn til innføring av begrepet *pay equity* – lønns rettferdighet. Kommisjonen utvidet med andre ord arbeidet for likestilling fra en rettighetsbasert lovgivning, knyttet til menneskerettigheter og forbud mot diskriminering, og til aktive tiltak for grupper av kvinner i arbeidslivet.

Det var innen denne rammen Ontario's likelønnslov fra 1987 ble utviklet og drevet gjennom. *Equal Pay Coalition* ledet kampen for likelønnsreformer i kvinnebevegelsen og fagbevegelsen. Koalisjonen samordnet uttalelser til regjeringens forslag og formulerte kompromisser som de fleste innen kvinnebevegelsen kunne akseptere. Innen offentlig forvaltning var det ansatt en rekke kvinner, de såkalte *femocrats*, som også spilte en aktiv rolle. Kvinner innad i Ontario's «kvinnedirektorat» formulerte og organiserte utviklingen av forslag til likelønnsloven. Det var med andre ord sterke kvinnegrupper, både innad i forvaltningen og utenfor, med sterk forankring i fagbevegelsen, som var pådrivere i arbeidet med lovfesting av likelønnsprinsippet.

Et stridstema som kvinnebevegelsen la stor vekt på var lovens virkeområde, og hvordan kvinner på kvinnedominerte arbeidsplasser skulle oppnå lønnsrettferdighet. På kvinnedominerte lavlønnsbedrifter har ikke kvinnene noen mannsdominerte stillingsgrupper å sammenligne seg med, og kan følgelig ikke kreve likelønn. Ontario LO og *Equal Pay Coalition* gikk sammen i en felles kampanje for å presse regjeringen i Ontario til å utvide virkeområdet for *Pay Equity Act*, sommeren og høsten 1988. Det ble hevdet at mer enn en million kvinner var ekskludert fra lovens nedslagsfelt, fordi de arbeider på kvinnedominerte arbeidsplasser. Senere vedtak og

lovrevisjon som tillater sammenligning ved hjelp av stedfortreder, proxy, og forholdsmessig sammenligninger av stillingsgrupper, er resultater av denne striden.

I en rapport utarbeidet av Sue Findlay, heter det at *The Equal Pay Coalition* «eier» likelønnsaken i Ontario. Det er vanskelig for andre grupper å ta opp spørsmålet, noe som forsterkes av at saken er blitt så kompleks at den i praksis er forbeholdt ekspertisen. Likelønn for kvinner og menn i arbeidslivet har utviklet seg til å bli et fag og en profesjon. (Findlay, 1991)

8.5 ENGLAND

8.5.1 Arbeidsvurdering som del av lønnsdannelsen

England har lange tradisjoner med arbeidsvurdering både som virkemiddel i lønnsdannelsen generelt, og som et verktøy for håndheving av *Pay Equity Act*. Det er reist kritikk mot bruken av de tradisjonelle arbeidsvurderingssystemene for at de kan virke kjønnsdiskriminerende. Det er derfor utviklet alternative systemer som har som mål å oppvurdere kvinners arbeid eller sikre mer likeverdig vurdering av både kvinners og menns arbeid. Erfaringene tyder på at de alternative systemene utgjør bare en liten del av alle systemene som tilbys i markedet, og at bare et fåtall av disse igjen er tatt i bruk. Det er flere eksempler på at når arbeidsvurdering er gjennomført med tanke på likelønn, så har det gitt resultater og oppjustering av lønn for stillingsgrupper dominert av kvinner.

Arbeidsvurdering ble først tatt i bruk på 50-tallet blant funksjonærer i store selskaper i privat sektor. I 1967 anbefalte et offentlig pris- og inntektsråd arbeidsvurdering som en rasjonell basis for rangering av stillinger, både i offentlig og privat sektor.

Den teknologiske utviklingen, organisasjonsforandringer og privatisering har ført til omfattende endringer i det engelske arbeidslivet, fra midten av 80-årene. Gamle systemer for lønnsforhandlinger, lønnsdannelse og hierarkier ble satt under press. I tillegg kom endringer i likelønnslovgivningen, som aktualiserte kravet om lik lønn for arbeid av lik verdi for kvinner og menn. Som en følge av disse endringene har arbeidsvurdering fått stor og økende utbredelse i det engelske arbeidslivet de siste ti årene. I den senere tid er det innført *Computerised Job Evaluation*, som har ført til at prosessen er blitt mindre tid- og ressurskrevende, og at systemene i større grad kan skreddersys i bedriften. (Neathley)

Som følge av kritikken mot de tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering er det utviklet og tatt i bruk systemer som vurderer kvinners og menns arbeid mer likeverdig.

For eksempel ble de tradisjonelle systemene fra 70-tallet, som dannet grunnlaget for lønnsgradering i kommunesektoren, kritisert både fra ledelsen og fagforeningene for å virke diskriminerende. På slutten av 80-tallet ble flere systemer, både for lavlønsgrupper og funksjonærer, revidert med tanke på å eliminere de mest diskriminerende delene i de gamle systemene. Det er også utviklet andre systemer med kjønnsnøytralitet som mål, for ulike organisasjoner i privat sektor som bank, finansieringsselskap og frivillige organisasjoner.

Det er vanligvis berørte parter som tar stilling til om en virksomhet skal ta i bruk arbeidsvurdering. Det er også et spørsmål om forhandlinger hvilket system og hvilke kriterier som skal velges. Det foreligger ingen standard definisjon av hva som ligger i begrepet likelønn, og partene må gjennom lønnsforhandlinger sørge for at avtaler og tariffen er i samsvar med likelønnsbestemmelsene.

8.5.2 Standard for ikke-diskriminerende arbeidsvurdering

The Advisory Conciliation and Arbitration Service og *the Equal Opportunities Commission* har utviklet retningslinjer for bruk av arbeidsvurdering, *Job Evaluation Schemes Free of Sex Bias*. Retningslinjene er en hjelp til brukere av arbeidsvurdering, og hensikten er å sikre at systemene ikke diskriminerer eller i det minste ikke bryter loven.

En kort oppsummering av de viktigste punktene i retningslinjene:

- *systemets virkeområde*. Et system som ikke dekker hele arbeidsstokken kan gi mindre beskyttelse mot et likelønnskrav, og vil ha mindre innflytelse på forandringer i stillingshierarkiet i virksomheten. Men, et system som er utviklet for å vurdere alle stillinger i en organisasjon, kan være ute av stand til å fange inn finere skiller mellom stillinger.
- *systemets alder*. *Equal Opportunity Commission* anbefaler at ethvert system som har vært i bruk i flere år må undersøkes for diskriminerende effekter, med tanke på revidering eller overhaling. Forandringer i arbeidsstokken, teknologi og formelle rettigheter, kan føre til at systemet mister sin verdi over tid.
- *komiteens sammensetning*. Det er vanlig at alle komiteer som er involvert i utforming og iverksetting av systemer, må representere alle de typer stillinger som skal vurderes. *Equal Opportunity Commission* anbefaler en rettferdig representasjon av kvinner, både i forhold til antallet kvinner i virksomheten og i forhold til den type arbeid kvinnene har. Kommisjonen anbefaler også at komiteen ledes av en uhildet person som er opptatt av å gjennomføre prosedyrer som ikke diskriminerer stillinger som vanligvis utføres av kvinner.
- *valg av faktorer*. Valg av faktorer er subjektivt, og det er vanligvis på dette stadiet at urimelige vurderinger av kvinnedominert arbeid sniker seg inn. Det er viktig å forsikre seg om at elementer og trekk ved stillinger som vanligvis utføres av kvinner, ikke blir utestengt og at det arbeidet som utføres av menn ikke blir for dominerende. Det er viktig å unngå faktorer som måler samme element i arbeidet flere ganger, noe som vil gi urettferdige fordeler til enkelte stillingsgrupper. Noen systemer legger uforholdsmessig stor vekt på formelle kvalifikasjoner, på bekostning av bredere erfaringer og ferdigheter. Det kan ofte virke diskriminerende for kvinner.
- *definisjon av nivåer*. For at det skal bli mulig å sammenligne alle stillinger som er involvert, må nivåene defineres slik at det blir mulig å differensiere mellom stillingene.
- *vekting av faktorer*. Vekting innebærer vurdering av hvor viktige de ulike faktorene er i forhold til hverandre. *Equal Opportunity Commission* legger vekt på at det er ekstremt lett å legge kjønnsdiskriminering i en arbeidsvurdering som følge av diskriminerende vekting. Det er spørsmål om det i det hele tatt er mulig å vekte rettferdig. Vekting vil underminere effekten av riktig valg av faktorer, hvis de gir lav verdi til faktorer som er typisk i kvinners arbeid og høy verdi til faktorer som er typiske i menns arbeid. Det er også slik at de fleste systemer bruker en metode for vekting som har som mål å reprodusere rangeringen av stillingene. Denne prosessen, på grunn av sin svært subjektive natur, er spesielt åpen for kjønnsdiskriminering. Den har en tendens til å reprodusere status quo og dermed redusere mulighetene for endring som ligger i en ny arbeidsvurdering.
- *opplæring av komitemedlemmer*. *Equal Opportunity Commission* legger vekt på viktigheten av opplæring av alle som er involvert i utvikling og iverksetting av arbeidsvurderingssystemer. Opplæringen må inneholde råd om hvordan kjønnsdiskriminering kan oppstå i en arbeidsvurderingsprosess.
- *valg av representative stillinger*. For å sikre at arbeidsvurderingen er i stand til

å vurdere arbeid som vanligvis utføres av kvinner, må kvinnedominerte stillinger være representert i det utvalget av stillinger som er utgangspunktet for utformingen av systemet, dvs test-stillinger (benchmark-jobs).

- *arbeidsbeskrivelser*. Siden arbeidsvurdering er basert på skriftlig arbeidsbeskrivelse eller spørreskjema, er kvaliteten og helheten i beskrivelsen av stor betydning for resultatet. *Equal Opportunity Commission* anbefaler at det brukes en standard og at det utformes retningslinjer for innsamling av arbeidsbeskrivelser. Det anbefales også at stillingsinnehaveren, ledelsen og en uavhengig stillingsanalytiker, blir involvert i prosessen.
- *utforming av lønnsstrukturen*. *Equal Opportunity Commission* advarer mot at selv om diskriminering er unngått så langt i prosessen, så kan det oppstå skjevheter når gradering eller tariffier skal knyttes til resultater fra arbeidsvurderingen. Det anbefales at grenser for lønnsgradering trekkes i den posisjonen i stillingshierarkiet hvor det er et gap mellom poengsummene. Grensene bør være objektivt basert på resultater fra vurderingen, uavhengig av om stillingene innehas av kvinner eller menn (*Equal Opportunity Commission*).

8.5.3 Likelønnsloven

Likelønnsprinsippet ble lovfestet i *Equal Pay Act* i 1970. I England er det sterk kopling mellom arbeidsvurdering og likelønnslovgivningen. Arbeidsvurdering inngår som en avgjørende del av bevisførselen ved håndheving av likelønnsloven. Effekten av loven er derfor avhengig av hvilke systemer for arbeidsvurdering som blir tatt i bruk og hvordan de praktiseres.

Pay Equity Act er klagebasert. I loven fra 1970 het det at dersom det ble reist et likelønnskrav, var arbeidsvurdering den eneste aksepterte metoden for å sammenligne arbeidets verdi på. I tillegg kom at det kun var arbeidsgiver som kunne foreta en slik arbeidsvurdering, uten å være forpliktet til det. Prinsippet om likelønn ble tolket som rett til lik lønn for likt arbeid. Disse begrensningene som lå i definisjonen av likeverdig arbeid og bevisførsel, gjorde at i praksis fikk likelønnsloven av 1970 liten betydning for individuelle klagesaker.

Da *Equal Pay Act* ble utformet var intensjonene å lovfeste prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi, slik det er tatt inn i ILOs konvensjon nr. 100. Men loven fungerte ikke etter intensjonene, og måtte revideres etter pålegg fra EU. Domstolen i EU ga pålegg om at prinsippet om arbeid av lik verdi måtte lovfestes, og at lovens krav om arbeidsvurdering som eneste grunnlag for sammenligning, var et hinder for effektiv håndheving av likelønnsprinsippet. EF-domstolen slo fast at arbeidsvurdering kun er en av flere metoder for å sammenligne arbeidets verdi på.

Equal Pay Act ble revidert i 1984:

The Act provides for equal pay between women and men in the same employment by giving a women the right to equality in the terms of her contract of employment when she is employed:

- on like work to that of a man – that is work of the same or a broadly similar nature to the man's;
- on work rated as equivalent to that of a man – that is, in a job which a job evaluation study of part or all of her employer's workforce has shown to have an equal value to the man's; or
- on work of equal value to that of a man – that is , in a job which is equal in value to the man's in terms of the demands made on her under such headings as effort, skill and decision-making.

Equal Pay Act gir kvinner rett til samme lønn som en mann når hennes stilling er vurdert som lik eller likeverdig med hans stilling. «Arbeid av lik verdi» er ikke definert i lovteksten, men skal avgjøres av *Industrial Tribunal* på basis av sammenligninger av en kvinnes og en manns arbeid, ved hjelp av faktorene; ferdigheter, beslutninger og innsats. Stillinger som er plassert i samme lønnsgruppe som resultat av arbeidsvurdering, skal behandles som likeverdige.

En arbeidsvurdering tilfredsstillende bare lovens krav hvis den kan klassifiseres som «analytisk». Det vil si at innholdet og den verdien som tillegges en stilling skal vurderes ut fra faktorene; innsats, ferdigheter og beslutninger. Systemer som er basert på sammenligning av hele stillinger, tilfredsstillende ikke lovens krav om analytisk måling.

Etter revisjonen ble det mulig å fremme likelønnskrav både for stillinger som er dekket av et arbeidsvurderingssystem og stillinger som ikke er det. Men et likelønnskrav skal fortsatt avvises dersom arbeidsretten konkluderer med at det ikke er noen rimelig grunn til å beslutte at to forskjellige stillinger har lik verdi. I likelønnsloven heter det at dersom en stilling er dekket av en arbeidsvurdering, så kan det ikke kreves at det blir foretatt en ny vurdering. Det fører til at når det er gjennomført arbeidsvurdering av aktuelle stillinger som viser at stillingene ikke har lik verdi, så blir saken avvist. Et krav om likelønn kan bare fremmes på nytt dersom det kan bevises at analysen og det systemet som er brukt er kjønnsdiskriminerende. I praksis har det vist seg vanskelig å fremskaffe denne type bevis, som må baseres på kunnskap om hvordan systemer er konstruert og iverksatt.

De viktigste endringene i *Equal Pay Act* av 1984 var at prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi ble styrket, og det ble mulig å sammenligne forskjellig arbeid hos samme arbeidsgiver. Lovrevisjonen har ført til at det blir lagt større vekt på arbeidsvurdering i arbeidet for å minske lønnsgapet mellom kvinner og menn.

8.5.4 Håndhevingsapparatet

Med *Equal Pay Act* ble det innført et apparat for håndheving av likelønnsprinsippet. *Equal Opportunity Commission* er uavhengig, offentlig organisasjon som håndhever. *Sex Discriminating Act* og *Equal Pay Act*. *Equal Opportunity Commission* skal arbeide for å hindre diskriminering og fremme like muligheter for kvinner og menn. Kommisjonen skal også vurdere loven og rettspraksis, og eventuelt fremme forslag om revidering av loven.

Equal Opportunity Commission gir støtte til kvinner som vil fremme et likelønnskrav og prøve saken for retten. Støtten omfatter rådgivning, arbeidet med å fremme saken, og i noen tilfeller, økonomisk og juridisk bistand eller hjelp fra en likelønns ekspert. *Equal Opportunity Commission* mottar ca 500 telefoner i året, hvor et fåtall velges ut til formell støtte og oppfølging. Kommisjonen legger ned mye arbeid i å velge ut prinsipielle enkeltsaker (test-cases) som prøves for *The Industrial Tribunal*.

Pay Equity Act kan ikke brukes til å kjenne systemer for arbeidsvurdering ugyldige eller diskriminerende. *Equal Opportunity Commission* kan vurdere kvaliteten i et arbeidsvurderingssystem, men vil ikke anbefale spesielle systemer som virkemiddel for likelønn mellom kvinner og menn.

The Industrial Tribunal behandler og avgir dom i individuelle likelønnsaker. *Industrial Tribunal* er en relativt uformell arbeidsrett, som består av en juridisk leder og to legdommere med erfaring fra arbeidslivet. Erfaringer viser at behandlingen i arbeidsretten tar lang tid og er ressurskrevende for alle parter. I gjennomsnitt blir det reist ca 10 likelønnsaker i året, og ca halvparten får medhold.

Til grunn for behandling i *The Industrial Tribunal* skal det utarbeides en rapport av uavhengige eksperter. De uavhengige ekspertene består av en fast gruppe med tilknytning til arbeidslivet. Ekspertene får tildelt saker og foretar en grundig vurdering, som bl.a. er basert på intervjuer av saksøker og arbeidsgiver. Vanligvis bruker ekspertene en form for analytisk arbeidsvurdering når de måler verdien i arbeid som skal sammenlignes, og de bestemmer selv hvilket system de vil bruke. Alle parter i saken kan uttale seg om rapporten, og i tillegg kan partene gjøre bruk av andre eksperter i rettssaken.

I løpet av de fire første årene etter lovendringen i 1984, ble ialt 46 saker oversendt ekspertene, som fullførte 29 rapporter i løpet av perioden. Av de sakene hvor det ble utarbeidet rapport, ble det i 15 saker anbefalt at arbeidet burde vurderes til å ha lik verdi (Bowey, 88).

8.5.5 Resultater

8.5.5.1 Likelønnslovens betydning for lønnsdannelsen

I perioden 1970 til 1986 ble de gjennomsnittlige lønnsforskjellene mellom kvinner og menn mindre, og kvinners relative lønn steg fra 64 til 74 prosent. Halvparten av utjevningen kom i årene 1970 til 1975, og sammenfaller med perioden for iverksettning av *Pay Equity Act*. Da likelønnsloven ble vedtatt fikk arbeidsgivere fem år til å sørge for at lønnsavtalene var i samsvar med lovens krav.

Den viktigste følgen av *Pay Equity Act* fra 1970, var at de spesielle kvinnetariffene ble fjernet i næringslivet. Prinsippet om likelønn omfattet kvinnedominert arbeid som var dekket av lønnstariffer, og arbeid som var likt eller tilnærmet likt med arbeid dominert av menn. Intensjonen med loven var at kvinner som arbeidet i et kjønnsdelt arbeidsmarked, skulle oppnå lønnsjusteringer. Selv om justeringene ofte ble foretatt i kjølevannet av en arbeidsvurdering var lønnsjusteringene resultat av forhandlinger mellom partene. I bakeriene i næringsmiddelindustrien ble det for eksempel oppnådd enighet om å fjerne det laveste lønnsnivået, som stort sett omfattet kvinner. Dette ble forhandlet frem som et svar på fagforeningenes argumenter, basert på likelønnsprinsippene i *Pay Equity Act*.

Tariffavtalene kunne legges frem for arbeidsretten, for vurdering ut fra prinsippene i likelønnsloven. Resultatet ble at ingen kvinnedominerte grupper skulle betales mindre enn laveste tariff for menn. Likelønnsloven fikk med andre ord betydning for alle kvinnedominerte lavlønnsgupper.

I 1985 ble det introdusert et nytt kjønnsnøytralt arbeidsvurderingssystem for lavlønnstillinger i kommunal sektor (Local Authority Manual Workers). Fagforeningene var involvert i utviklingen av systemet og hensikten var å fjerne diskriminerende elementer i det systemet som var i bruk. Analysen førte til at kvinnedominerte yrker som hjemmehjelpere og kantinepersonale ble oppgradert i forhold til mannsdominerte grupper som gartner, veiarbeider og gatefeier. Resultatet av analysene og sammenligningene dannet grunnlaget for lønnsforhandlinger, og nye lønnsrelasjoner og tariffer som ble inngått i 1987. Hele prosessen førte til betydelige lønnsøkninger for alle grupper som var involvert (Hastings, 1992).

Revisjonen av *Pay Equity Act* i 1984, hvor prinsippet om lik lønn for likeverdig arbeid ble styrket, har likevel ikke påvirket det gjennomsnittlige lønnsgapet nevneverdig. Kvinners relative lønn ligger fortsatt på ca. 74 prosent av tilsvarende lønn for menn.

8.5.5.2 Prinsippaker for arbeidsretten

Equal Opportunity Commission har som strategi at de velger ut *test-cases*, som de mener har mulighet til å vinne frem i en arbeidsrettssak og som vil ha prinsipiell betydning for likelønnsarbeidet. *Equal Pay Act* gir ikke rett til gruppesøksmål, men dekker bare enkeltsaker. Det har likevel vist seg at selv om avgjørelser i enkeltsaker ikke er juridisk bindende for tilsvarende stillinger i samme bedrift, så kan rettsavgjørelser få betydelige økonomiske konsekvenser.

Bilindustrien i England er et eksempel hvor et individuelt likelønnskrav førte til lønnsjusteringer for et betydelig antall kvinnelige ansatte. Bakgrunnen var at kvinner og menn var tildelt forskjellige arbeidsoperasjoner i produksjonen i en bedrift. En kvinne som sydde bilseter, reiste et likelønnskrav, sammenlignet sitt arbeid med andre mannsdominerte arbeidsoperasjoner i bedriften og fikk medhold i arbeidsretten. Arbeidsgiver sto overfor valget om å justere lønnen for alle tilsvarende jobber i bedriften, eller bruke tid og krefter på en rekke enkeltsaker, hvor utfallet var gitt. Resultatet ble frivillig ordning og lønnsjusteringer.

Likelønnsaker som er ført for *the Industrial Tribunal* har vist at arbeidsvurderingssystemer kan virke kjønnsdiskriminerende. En rettsavgjørelse, Bromley-saken, kom til samme resultat som tilsvarende saker som er ført for EF-domstolen, Danfoss og Rummler-sakene (se avsnitt om EU). I dommene blir det påvist at diskriminering kan forekomme både i utformingen av de tradisjonelle systemene og i måten de blir iverksatt på. I Bromley-saken ble det advart mot direkte eller indirekte diskriminering i arbeidsvurderinger. I dommen heter det at diskrimineringen også kan skyldes vanvare, og oppstår gjerne når det skal foretas vurderinger om hvordan stillinger skal graderes under en faktor og hvordan faktorene skal vektas (*Bromley v H&J Quick Ltd, 1988*).

En undersøkelse om bruk av arbeidsvurdering i arbeidslivet i England viser at på grunn av likelønnsloven og rettspraksis har en rekke konsulentfirmaer foretatt forandringer i de tradisjonelle arbeidsvurderingssystemene. For å unngå rettssaker er det utviklet egne retningslinjer, som skal sikre kundene systemer som ikke strider med loven, eller systemer som ikke virker diskriminerende (*Industrial Relations Services, udatert*).

8.5.6 Vurdering

Det er reist omfattende kritikk mot likelønnsloven og håndhevingsapparatet i England. Erfaringene har vist at også den reviderte loven fra 1984 medfører flere hindringer og gjør det både vanskelig og tidkrevende å ta opp en likelønns sak. Rollen til de uavhengige ekspertene og kvaliteten på arbeidsvurderingssystemene som brukes, er de viktigste kildene til kritikk.

Equal Opportunity Commission ser de sterke kravene om arbeidsvurdering som del av bevisførselen, som et hinder for å fremme likelønnsaker. Kommisjonen har derfor tatt til orde for å få fjernet den sperre som arbeidsvurdering representerer i likelønnsaker.

I en rapport fra fagbevegelsens forskningsenhet blir arbeidsvurdering slik den tradisjonelt brukes i arbeidslivet, kritisert for å virke kjønnsdiskriminerende. Den viktigste kritikken er at hensikten har vært å produsere et system som binder opp og rasjonaliserer gamle hierarkier, uten å føre til merkbare endringer. Når gamle hierarkier hadde elementer av kjønnsdiskriminering, så ble dette reproduisert i utforming og iverksetting av nye job-vurderte strukturer. Fordi arbeidsvurderingssystemene gir en rasjonell begrunnelse for nye strukturer, blir diskrimineringen befestet slik den var, og til og med enda vanskeligere å identifisere og eliminere (*Hastings, 1992*).

En undersøkelse iverksatt av *Equal Opportunity Commission* viser at det er lite bevis for at arbeidsvurdering sikrer kvinner og menn lik lønn for arbeid av lik verdi. Dette kan skyldes svakheter ved systemene, som innebygde diskriminerende elementer. En annen grunn er antakelig at systemene bare er en del av prosessen som bestemmer lønn. Individuell lønn kan bestå av flere elementer, inkludert resultatrelatert eller markedsrelatert lønn, som ikke har noen forbindelse med resultatene fra arbeidsvurderingen. Økende vekt på lokal lønnsdannelse og prestasjonsrelaterte lønnsystemer vil også sannsynligvis føre til at arbeidsvurdering får mindre betydning for den enkeltes totale lønnsutbetaling i fremtiden (*Neathey, udatert*).

Men det er viktig å merke seg at erfaringene fra England viser at det lar seg gjøre å skape mindre kjønnsdiskriminerende systemer, og at arbeidsvurdering kan føre til lønnsutjevning mellom stillingsgrupper dominert av henholdsvis kvinner og menn.

For et vellykket resultat er det viktig å være klar over at det er vanskelig å konstruere et system som vurderer kvinners og menns arbeid på en likeverdig måte. Gode resultater forutsetter at de som tar i bruk systemet er villige til å ta intensjoner om likelønn på alvor. Det må aksepteres at gjennomføringen vil innebære forandringer i organisasjonens hierarkier. Deltakelse fra arbeidstakersiden, særlig fra kvinnelige ansatte, både ved utforming av systemet og gjennomføringen av målingen er helt nødvendig. I England diskuteres også hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige eller nødvendige for å minske lønnsgapet mellom kvinner og menn. I fagbevegelsen blir det fremhevet at det ikke er å vente at dagens tiltak og strategier for likelønn kan resultere i statistisk signifikante resultater, slik det gjorde etter at likelønnsloven ble vedtatt i 1970. Forskjellen er at likelønnsloven den gangen fikk betydning for store kvinnegrupper og at hele tariffen ble endret. Dagens tiltak omfatter kun enkeltvis test-saker for arbeidsretten, med noe usikker iverksetting og uten muligheter til gruppesøksmål.

Fagforeningene foretrekker tradisjonelle lønnsforhandlinger fremfor å fremme krav på grunnlag av likelønnsloven. På den annen side ser fagforeningene ofte nytten av å bruke likelønnsloven som brekkstang i forhandlingene om lønn for kvinnelige medlemmer. Strategisk bruk av formelle rettigheter, rettspraksis og arbeidsvurdering som underlag i forhandlingene, blir sett på som bedre strategi enn å føre lange og usikre enkeltsaker for arbeidsretten. Det blir fra fagforeningshold hevdet at begge metoder er nødvendige og at de utfyller hverandre. Lovgivning og arbeidsvurdering kan være viktig som støtte til lønnsforhandlingene, når målet er å redusere lønnsforskjellene mellom kvinne- og mannsdominerte stillingsgrupper (Hastings, 1992).

8.6 NEW ZEALAND

8.6.1 Equity at Work – likeverdig vurdering av arbeidet

I New Zealand er det utviklet et system for arbeidsvurdering som har som målsetting å sikre en likeverdig arbeidsvurdering av kvinners og menns arbeid. *Equity at Work* er i liten grad tatt i bruk i New Zealand, men har likevel fått internasjonal anerkjennelse og er blant annet tatt i bruk i Sverige.

Bakgrunnen for at systemet ble utviklet var at *The Employment Equity Act* ble vedtatt i 1990. Loven om likestilling i arbeidslivet la rammene for en formell prosess for gjennomføring av likelønn på tvers av yrkesgrupper. Loven satte som forutsetning for likelønn at yrkesgrupper som ble sammenlignet var like med hensyn til faktorene; ferdigheter, innsats, ansvar og arbeidsforhold. Med loven ble *Commission for Employment Equity* opprettet, og kommisjonen fikk i oppgave å utvikle en metode som gjorde det mulig å sammenligne forskjellig arbeid. Utviklingen av

Equity at Work var et ledd i metodeutviklingen og iverksettingen av loven. Selv om loven ble avskaffet etter kort tid, fortsatte arbeidet med utviklingen av et system som på en helhetlig og rettferdig måte kunne brukes til å sammenligne kvinne- og mannsdominerte yrkesgrupper.

Equity at Work har som begrepsmessig ramme at kvinners og menns arbeid skal måles og vurderes på en likeverdig måte. Systemet bygger i stor grad på den internasjonale kritikken av tradisjonelle systemer og metoder for arbeidsvurdering, som ifølge forfatterne ikke makter å fange opp alle aspekter ved arbeid som vanligvis utføres av kvinner. En sentral kritikk av de tradisjonelle systemene er at de ikke inkluderer faktorer som omsorg eller arbeid med andre personer, som er typiske aspekter ved mye kvinnedominert arbeid. Tilsvarende gjelder faktoren ledelse, hvor de tradisjonelle systemene undervurderer eller ignorerer den støtten og det ikke lederrelaterte arbeidet som gjør ledelse mulig, og som kvinner ofte utfører.

I *Equity at Work* blir det lagt vekt på at praktiseringen av arbeidsvurdering må bygge på to elementer. For det første må selve systemet være kjønnsnøytralt og for det andre må prosessen for gjennomføring være i tråd med prinsipper for likestilling i arbeidslivet. *Equity at Work* inneholder både en faktorplan og informasjon om ikke-diskriminerende praktisering av faktorplanen.

Systemet er utformet slik at det kan modifiseres etter behov på den enkelte arbeidsplass. Det gjelder både faktorplan, vektning og innsamling av stillingsbeskrivelser.

8.6.2 Kort beskrivelse av Equity at Work

Faktorplanen gjenspeiler det «begrepsmessige rammeverket» som systemet er bygd på. Det som gjør systemet forskjellig fra andre systemer er at arbeid defineres til å omfatte menneskelige relasjoner og følelsesmessige aspekter, så vel som mentale og fysiske aspekter. Menneskelige relasjoner og følelsesmessige aspekter har derfor fått en selvstendig plass i systemet.

Faktorplanen har 14 faktorer, hver med fem nivåer. Utrykket «faktorfamilie» dekker hver av de vanlige overskriftene kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.

Fem faktorer dekker faktorfamilien «kunnskap og ferdigheter»:

- Kunnskap og forståelse
- Fysiske ferdigheter
- Mentale ferdigheter
- Kommunikasjonsferdigheter
- Mellommenneskelige ferdigheter

Kunnskap og ferdigheter er en viktig faktor som ofte er knyttet til lønn. Men mange kvinnedominerte yrker kommer dårlig ut fordi deres kvalifikasjoner ikke er anerkjent og fordi deres ferdigheter ikke er ervervet gjennom formell utdanning. Systemet søker å beskrive den kunnskapen som faktisk kreves i et arbeid, heller enn å beskrive kunnskapen gjennom utdanning og erfaring.

Tre faktorer dekker faktorfamilien «innsats»:

- Fysisk anstrengelse
- Mental anstrengelse
- Følelsesmessig anstrengelse

Følelsesmessig anstrengelse er en faktor som avviker fra tradisjonelle systemer. Forfatterne ser denne faktoren som et viktig, men usynlig aspekt ved arbeid som tradisjonelt utføres av kvinner. Vanskeligheten med å finne riktige ord som kunne beskrive denne siden ved mange kvinners arbeid, ble sett som en indikasjon på hvor usynlig og undervurdert den følelsesmessige komponenten er.

Vanligvis plasseres følelsesmessig anstrengelse under faktoren arbeidsforhold, som en stressfaktor. Det fører ofte til at den gis lavere vektning enn andre sammenlignbare faktorer, som mentale og fysiske krav. I *Equity at Work* beskriver for eksempel faktoren følelsesmessige krav deler av omsorgsarbeid på samme måte som fysiske krav beskriver en del av fysisk arbeid.

Fire faktorer dekker faktorfamilien «ansvar»:

Ansvar for informasjon og materielle ressurser

Ansvar for ledelse

Ansvar for mennesker

Ansvar for planlegging, organisering og utvikling

Ansvar er en faktor som erfaringsmessig lett fører til skjevheter i systemer for arbeidsvurdering. Dersom både ansvar for å ta beslutninger og ansvar for konsekvensene av beslutningene gir poeng i et system, kan det føre til at ett aspekt ved arbeidet blir verdsatt flere ganger. For å unngå dobbel uttelling, ble ansvar for beslutninger utelatt som egen faktor i dette systemet.

To faktorer dekker faktorfamilien «arbeidsforhold»:

Risiko

Fysiske arbeidsforhold

Arbeidsforhold er relativt konvensjonelle faktorer i arbeidsvurdering. I *Equity at Work* er faktoren utformet slik at de skal sikre at arbeidsforhold som er typiske i både kvinners og menns arbeid blir inkludert. For eksempel er lister over sykdommer og forhold som er typiske på sykehus, inkludert i listen over mulig risiko på en arbeidsplass. Arbeidsforhold på et kontor er også inkludert.

8.6.3 Lønnsdannelse og likelønnslovgivning

New Zealand har gjennomgått store forandringer i arbeidsmarkedet og den økonomiske politikken. New Zealand hadde frem til slutten av 80-årene en meget sentralisert lønnsdannelse, med gjennomgående tariffavtaler for hele arbeidslivet.

I perioden 1984 til 1990 introduserte en regjering utgått fra arbeiderpartiet en liberalistisk, markedsorientert økonomisk politikk. En omfattende restrukturering av arbeidsmarkedet og systemet for de sentraliserte, kollektive forhandlingene var et sentralt element i denne omlegging av politikken. Men det var først i 1991, etter at the National Party overtok regjeringsmakten, at hele systemet for lønnsdannelse ble fullstendig forandret. Kollektive forhandlinger ble erstattet med individuelle lønnsavtaler på bedriftsnivå.

Treparts – prinsippet ble avskaffet, og med det fagforeningenes formelle rolle. I det gamle treparts-systemet utgjorde forhandlinger og avtaler mellom fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjoner og staten, fundamentet for beslutninger i arbeidsmarkedet. Systemet legitimerte fagforeningenes rolle som del av beslutningsprosessen, enten det gjaldt håndheving av lover som regulerte arbeidsmarkedet eller etablering av tariffavtaler. Lønnsforhandlingene foregår nå på bedriftsnivå

basert på frivillige løsninger, og fra 1989/90 til 1992 sank antallet som var dekket av kollektive avtaler med 45 prosent. Staten har ikke lenger noen rolle som megler i lønnsdannelsen. Tvungen lønnsnemnd ble avskaffet i 1984, og siste rest av systemet med lønnsnemnd ble fjernet i 1991.

Den viktigste kritikken mot treparts-systemet var at det virket lite fleksibelt og at det bidro til et rigid og lite effektivt arbeidsmarked. Systemet ble også kritisert for å hindre den enkelte arbeidstakers frihet til å forhandle direkte om egen lønn og arbeidsvilkår. I lønnsforhandlingene var det fagforeningene som forhandlet på vegne av arbeidstakerne.

Likelønn for kvinner og menn ble lovregulert i 1972 med *The Pay Equity Act* og forbud mot lønnsdiskriminering basert på kjønn. Loven setter krav om lik lønn for likt arbeid, samtidig som den åpnet for lønnsforskjeller basert på «spesielle kvaliteter». Loven førte til at lønns-gapet mellom kvinner og menn ble mindre etter 1972, blant annet fordi de spesielle kvinnetarifffene ble fjernet.

I 1986 ble det slått fast at *Arbitration Court*, Arbeidsretten, ikke hadde jurisdiksjon under *Equal Pay Act* til å behandle et krav om lik lønn for arbeid av lik verdi. Det var nødvendig med en lovendring for å sikre at kvinners arbeid kunne bli vurdert på nytt ut fra likelønnsprinsippet, i forbindelse med de kollektive lønnsforhandlingene. Dette var en avgjørelse som satte fortgang i arbeidet for å endre *The Pay Equity Act* og styrke arbeidet for likeverdig vurdering av kvinners og menns arbeid.

8.6.4 Lov om likestilling i arbeidslivet

En ny lov om likestilling i arbeidslivet og likelønn ble vedtatt 1. oktober 1990. *Employment Equity Act* hadde som mål å styrke kvinners stilling i arbeidslivet. Hensikten med loven var å sikre kvinner tilgang til lønnet arbeid, likebehandling i arbeidslivet og en rettferdig metode for å vurdere lønn for arbeid vanligvis utført av kvinner. Loven hadde som formål å endre den historiske diskrimineringen basert på kjønn, som kom til uttrykk i form av lavt lønnsnivå i kvinnedominerte yrker. Det var en pro-aktiv lov, til forskjell fra klagebaserte lover som setter forbud mot ulik lønn for likt eller lignende arbeid. Et sentralt element ved loven av 1990 var at den innebar en prosedyre som ville integrere arbeidet for likelønn som del av den ordinære prosessen for kollektive forhandlinger.

Employment Equity Act ble vedtatt etter seks års arbeid med utredning, lovarbeid og politisk behandling. Men allerede 21. desember 1990 ble loven avskaffet, etter tre måneders gyldighet. *The Employment Equity Act* ble avskaffet som følge av den nye økonomiske politikken som den nye regjeringen introduserte i New Zealand. En pro-aktiv lov om likelønn som skulle integreres i det sentraliserte systemet for lønnsdanning, sto i direkte motsetning til regjeringens økonomiske politikk om et arbeidsmarked styrt av markedskrefter.

Om *Employment Equity Act* ville blitt et effektivt virkemiddel for likelønn vil det aldri bli gitt noe svar på. Men selv om loven er avskaffet og aldri fikk noen praktisk betydning, kan det være av interesse å se nærmere på hvordan loven var utformet med tanke på arbeidsvurdering.

Hensikten med *Employment Equity Act* var ikke å styrke individuelle rettigheter. Generelt forbud mot diskriminering av kvinner og andre grupper er nedfelt i *Human Rights Commission Act*. På dette punktet tilsvarer *Employment Equity Act* den Canadiske likelønnsloven. Begge har som mål å skape strukturelle endringer i arbeidslivet, med særlig vekt på metoder for å endre lønns-gapet mellom yrker dominert av henholdsvis kvinner og menn.

Employment Equity Act er, slik den ble vedtatt i 1990, delt i tre deler. Første del omfatter etableringen av et kontor for håndheving, *Employment Equity Commis-*

sioner. De viktigste oppgavene til *Employment Equity Commissioner* var å administrere loven, og å hjelpe arbeidsgivere, arbeidstakere og fagforeningen til å iverksette programmet for likestilling og utvikle metode for rettferdig lønnsvurdering.

Andre del av *Employment Equity Act* stiller krav om handlingsplaner for likestilling i arbeidslivet. Alle arbeidsplasser med mer enn femti ansatte i privat sektor og alle i offentlig sektor, ble pålagt å utvikle og iverksette treårige likestillingsprogrammer. I tillegg til kvinner omfattet kravet også gruppene Maori, Pacific Island People og handikappede.

Tredje del av *Employment Equity Act* omhandlet likelønn. I loven brukes uttrykket *pay equity assessment*, rettferdig lønnsvurdering. Loven åpnet for at arbeidsgiver, fagforening eller tyve kvinner i et kvinneyrke, kunne søke om at *Employment Equity Commission* foretok en likelønnsvurdering av et kvinneyrke. Et kvinneyrke ble definert som et yrke med mer en 60 prosent kvinner. Det ble satt som krav at klageren måtte spesifisere to mannsdominerte yrker som kvinneyrket kunne sammenlignes med. Men the *Employment Equity Commission* kunne utøve skjønn i valg av yrkesklasser for sammenligning. Den endelige vurderingen skulle være resultatet av sammenligning av faktorene ferdigheter, innsats og ansvar i stillingsgruppene, og resultatet skulle settes opp mot den lønn som ble utbetalt i de to yrkene. Vurderingen skulle gi et konkret uttrykk for den eventuelt påviste diskrimineringen ved hjelp av prosent eller antall dollar. Vurderingen skulle ikke føre direkte til lønnsjustering, men være underlag for forhandlinger. Dersom partene ikke ble enige under forhandlingene, skulle saken legges frem for arbeidsretten.

Employment Equity Act la til rette for en prosess hvor arbeidet i stillingsgrupper dominert av kvinner, kunne bli revurdert og hvor resultatet av revurderingen skulle iverksettes gjennom den ordinære prosessen for lønnsforhandlinger. Effekten av loven var dermed avhengig av et kollektivt forhandlingssystem, og den ville derfor i alle tilfelle hatt liten verdi etter omleggingen av arbeidsmarkedspolitikken, da det sentraliserte lønnsystemet ble avskaffet.

I 1991 ble arbeidet for likestilling i arbeidslivet delvis privatisert gjennom opprettelsen av stiftelsen *Equal Employment Opportunities Trust*. Fondet har som mål å fremme likestilling i arbeidslivet, i både offentlig og privat sektor. Hensikten er å fremme prinsippet om like muligheter for kvinner og menn i arbeidslivet, som praksis for godt lederskap og som et virkemiddel for «å bedre bedriftenes effektivitet og konkurransevne gjennom en suksessrik styring av mangfold». Fondet styres av arbeidsdepartementet og *the Ministry of Women's Affairs*. Fondet får noe offentlig støtte, men er i hovedsak basert på frivillige bidrag og medlemskap fra bedrifter.

Equal Employment Opportunities Trust ser det som en sentral oppgave å vise at likestilling i arbeidslivet gir fordeler for bedriften. I en brosjyre fra fondet heter det bl.a at praktisering av likestilling i arbeidslivet vil hjelpe bedriften til å få den beste person for jobben, sikre en mer variert arbeidsstyrke med bredere spekter av ferdigheter, kvalifikasjoner og kontakter, redusere turnover, osv. Gjennom cost-benefit analyser og historier om gode erfaringer, kan fondet vise at fordelene med å satse på kvinner og likestilling i arbeidslivet er økt produktivitet og effektive, stabile arbeidstakere.

8.6.5 Resultater

Lønnsgapet i New Zealand minket etter at *Equal Pay Act* ble vedtatt i 1972. Mellom 1972 og 1979 steg kvinners gjennomsnittslønn fra 69,9 prosent til 79,2 prosent i forhold til menns gjennomsnittslønn for ett årsverk. Lønnsgapet har endret seg lite siden og ligger i overkant av 20 prosent.

New Zealand fikk aldri anledning til å prøve effekten av *Employment Equity Act* i samspill med arbeidsvurderingssystemet *Equity at Work*. *Equity at Work* er utarbeidet som en manual, og var offentlig tilgjengelig september 1991. Systemet ble utgitt av regjeringen og deles ut etter forespørsel, men det er sparsomt med tilbakemelding om hvordan systemet er brukt og hvilke resultater det har gitt. Det er derfor vanskelig å gi noen fullstendig evaluering av *Equity at Work* og hvilken utbredelse systemet har.

I en rapport fra 1992 vises det til at både offentlige og private organisasjoner har anskaffet systemet. To offentlige tjeneste-organisasjoner har prøvd det ut i deler av organisasjonene, og andre har brukt det som hjelp til kritiske analyser av de tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering. *The Nurses Association* tok i bruk systemet for å vurdere arbeidet til sine medlemmer mot andre stillinger på et sykehus, som en hjelp til å fremme likelønnskrav. Resultatet av denne vurderingen viste at *charge nurses* og *medical consultants* oppnådde samme totale poengsum i vurderingen av arbeidsinnholdet, samtidig som det var en lønnsforskjell mellom de to yrkesgruppene på NZ\$ 50 – 60 000 pr år (*Burns and Coleman, 1992*).

Et sentralt spørsmål i New Zealand i dag er hvilke konsekvenser den nye organiseringen av arbeidslivet vil få for kvinners situasjon og lønnsgapet mellom kvinner og menn. Det er lite data om resultatet av den desentraliserte lønnsdannelsen for lønnsgapet mellom kvinner og menn. Arbeidsledigheten har steget etter restruktureringen av arbeidsmarkedet, og det har vist seg at kvinner i mindre grad enn menn mistet arbeidet. En sannsynlig forklaring er at kvinner har lavere lønnsnivå, og at de dermed er billigere arbeidskraft.

8.6.6 Vurderinger

Arbeidet for kvinners økonomiske stilling i New Zealand ble, som i andre vestlige land, drevet frem av feminister, og kvinner i fagbevegelsen og Arbeiderpartiet. Både *the Clerical Workers Union* og *the Nurses Association*, som begge er kvinne-dominerte fagforeninger, har tatt opp likelønnskrevet, og engasjerte seg for endring av likelønnslovgivningen da det i 1986 viste seg at *the Pay Equity Act* ikke var bindende for avgjørelser i arbeidsretten. *Employment Equity Act* ble vedtatt under en arbeiderpartiregjering (1984-90), i en periode hvor regjeringen også introduserte den store omleggingen og liberaliseringen av den økonomiske politikken. At regjeringen vedtok en lov som medførte ytterligere reguleringer i arbeidsmarkedet parallelt med dereguleringen i den økonomiske politikken, kan forklares med sterk innflytelse fra feministiske grupper innad i Arbeiderpartiet. At arbeidsdepartementet også hadde en kvinnelig arbeidsminister tillegges avgjørende betydning (*Wilson, 1990*).

M. Wilson var drivkraften bak forarbeidet og utformingen av *Employment Equity Act*. Hun har kritisert loven slik den ble vedtatt, og hevder at den i realiteten ikke innebar noen trussel mot grupper som var imot loven. Under forarbeidet og den politiske behandlingen møtte lovforslaget stor motstand, og *Employment Equity Act* reflekterte kompromisser som ble gjort underveis. Resultatet ble etter hennes vurdering lite tilfredsstillende. Den alvorligste kritikken er at prosedyren som loven foreskrev ble lang og omstendelig, og full av mange vurderinger og avveininger som måtte tas underveis.

Equal Pay Act fjernet i sin tid de spesifikke kvinnetariffene, men har siden, i følge *Ministry of Women's Affairs*, i økende grad blitt en irrelevant bestemmelse. Loven er også kritisert for å være lite effektiv, og vanskelig å forstå, fortolke og iverksette, og det har vist seg vanskelig å avgjøre om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn skyldtes spesielle kvaliteter ved arbeidet eller diskriminering. Loven

må styrkes betraktelig eller erstattes med et annet mer tilfredsstillende verktøy, dersom den skal fungere som et effektivt instrument for likelønn.

8.7 AUSTRALIA

8.7.1 Arbeidsvurdering i arbeidslivet

Allerede i 1907 slo arbeidsretten i Australia fast at tariffene i arbeidslivet skulle fastsettes på grunnlag av arbeidets innhold, i tillegg til arbeidstakernes behov. Siden har Australia utviklet nasjonale standarder hvor arbeidets innhold er direkte relatert til nasjonale tariffene og lønnsrelasjoner i arbeidslivet (se avsnitt 2).

Bruk av tradisjonelle former for arbeidsvurdering er mest vanlig i områder som ikke dekkes av de sentrale tariffene, som lederstillinger i privat sektor og i bank og forsikring. Det er først i den senere tid at arbeidsvurdering er tatt i bruk i områder som er dekket av nasjonale tariffene.

I arbeidet for likelønn er det satt fokus både på hvilken verdi som settes på kvinners arbeid i de nasjonale tariffene, og hvordan kvinners arbeid vurderes i de tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering. Det har oppstått en viss konflikt om hvilken metode og strategi som gavner kvinner og prinsippet om likelønn. En mulighet er å integrere prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi i de nasjonale tariffene med mål om å endre relasjoner. En annen vei å gå er å ta i bruk tradisjonell arbeidsvurdering for oppjustering av kvinners arbeid, som et korrektiv til de etablerte tariffene.

Australia har erfaringer med begge disse strategiene. Her vil vi først ta opp noen erfaringer fra prosjektarbeid med arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, og utvikling av retningslinjer for ikke-diskriminerende bruk av slike systemer. Avsnittet om lønnsdannelse og lovgivning viser hvordan arbeidet for likelønn er håndtert innen det etablerte og formelle systemet for fastsetting av nasjonale tariffene.

8.7.2 Arbeidsvurdering og likelønn

I arbeidet for likelønn er det satt fokus på de tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering. På grunnlag av forskning, utprøving og kritikk av de etablerte systemene, er det utarbeidet retningslinjer for arbeidsvurdering som skal sikre at metoden på en likeverdig måte tar hensyn til innholdet i både kvinners og menns arbeid.

I 1990/91 ble det gjennomført et pilotprosjekt, om bruk av arbeidsvurdering i offentlig sektor i New South Wales. I studien ble tre ulike, tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering tatt i bruk for å vurdere 1000 stillinger. På grunnlag av erfaringene fra prosjektet har *Department of Industrial Relations, Employment, Training and Further Education* utviklet standard for god praktisering av arbeidsvurdering, *Standards of Best Practice for Job Evaluation, 1991*.

Standarden har et avsnitt om kjønns- og rasemessig diskriminering. Der heter det at kjønnsdiskriminering er allment akseptert som en historisk kilde til ulikhet i måling av den relative verdien av kvinners og menns arbeid. Fordelen med arbeidsvurdering er at den gir en åpen analyse og at prosessen skal gi en bedre forståelse av innholdet i alle typer stillinger. Arbeidsvurdering gjør det derfor mulig at sider ved arbeidet som er oversett eller nedvurdert i tradisjonelle vurderinger, kan synliggjøres.

Standarden inneholder et spørreskjema og mal for stillingsbeskrivelser som er utviklet for å unngå innebygd kjønns- og rasediskriminering. Likevel legges det vekt på at spørsmålet om diskriminering må tas opp eksplisitt i opplæringsprogram for brukere av systemet, og når det blir inngått avtaler med konsulentfirma om bruk av arbeidsvurderingssystemer.

Prosjektet i New South Wales er unikt ved at tre ulike konsulentfirmaer som konkurrerer med hverandre, ble invitert til å arbeide sammen. Resultatene fra de tre skulle sammenlignes underveis. Hensikten var å undersøke om det var forskjell i resultatet når det ble brukt forskjellige metoder for arbeidsvurdering. På grunn av visse metodeproblemer ble det vanskelig å trekke klare konklusjoner, men resultatet tyder på at de tre metodene i stor grad produserte de samme resultatene (*Burton, 1991*).

I prosjektet ble de tre systemene for arbeidsvurdering justert og modifisert, i tråd med krav om mer likeverdig vurdering av kvinners og menns arbeid. Det ble lagt størst vekt på kravet om kjønnsnøytralitet i prosessen for gjennomføring, som innsamlingen av data, arbeid med spørreskjema, språket i beskrivelsene og vurderingene av stillingene. I den mer tekniske utformingen av systemene ble det bare foretatt mindre justeringer. Justeringene skjedde i nært samarbeid og diskusjoner med konsulentene. (en konsulent måtte forlate prosjektet fordi han systematisk refererte til ledere med «han».) Kjønnsnøytrale resultater ble satt som mål for prosessen, og konsulentene ble vurdert etter sin evne til å nå dette målet.

I konklusjonen fra prosjektet heter det: «at tre tradisjonelle arbeidsvurderings-systemer, uforandret i sin design, men modifisert i måten de ble iverksatt på, førte til korrigeringer av kjønnsbaserte skjevheter i et utvalg stillinger.»

På basis av erfaringene fra prosjektet i New South Wales legger Clare Burton vekt på at det ikke har noen hensikt å forsøke å utvikle et «objektivt» arbeidsvurderingssystem. Verdien som knyttes til stillinger, ferdigheter og krav, i relasjon til verdien av godtgjørelsen for arbeidet, vil alltid være uttrykk for verdier og prioriteringer i en videre økonomisk og sosial kontekst (*Burton, 1992*).

Et kjønnsnøytralt system kan ikke utvikles i et vakuum. Nyten av systemer med faktorer og poengsetting, ligger i at de greier å fange opp en abstrakt «verdi» via identifisering, beskrivelser og vektning av faktorer. I følge Burton er det derfor mot denne prosessen vi må rette vår oppmerksomhet, og ikke bruke energien på å endre de tekniske systemene til noe som hevdes å være kjønnsnøytralt.

Burton trekker den konklusjonen at den beste strategien for likelønn, er å modifisere tradisjonelle systemer og samtidig sette strenge krav til bruken av systemene. Systemene kan modifiseres ved å:

- utvide antallet indikatorer som inngår i en faktor i arbeidet
- bygge inn faktorer som er typiske for kvinnedominert arbeid, slik at det blir likevekt mellom faktorer som er typiske både for kvinne- og mannsdominert arbeid.

Første skritt i en slik forandring er å akseptere de vanlige verdiene som faktorer og vektning er bygd på, og deretter forandre fortolkningen av dem gjennom arbeidsvurderingsprosessen. Sider ved kvinnedominerte stillinger som i dag er utestengt fra anerkjennelse, kan bli fanget opp gjennom et bredere sett av faktordefinisjoner og indikasjoner. Neste skritt blir å undersøke eksisterende faktorer og vektning nærmere. Det er nødvendig med kontinuerlige modifikasjoner, basert på empiriske og statistiske øvelser. Disse to prosessene, utvidelse av indikatorer og etablering av et hensiktsmessig forhold mellom faktorene, kan utføres innen tradisjonelle systemer. Endringer som blir gjort bør inkorporeres i de systemene som tilbys av konsulentfirmaene.

I stedet for å overse eksisterende systemer som har en sikker posisjon i arbeidslivet og forsøk på å introdusere alternative systemer, er tiden, i følge Clare Burton, kommet for at de store konsulentfirmaene nå bør gi sitt bidrag til å skape ikke-diskriminerende metoder. Konsulentfirmaene bør ta kritikken alvorlig og ta hensyn til de ikke-diskriminerende standarder og indikatorer som er utviklet. Det

foreligger en mengde data og teknikker som kan tas i bruk i et slikt modifieringsarbeid. Det gjelder empiriske undersøkelser, resultater fra arbeid med å skape kjønnsnøytrale vurderinger og rettspraksis på området likelønn.

8.7.3 Vurdering av kompetanse

Australia har lovfestet og satt iverk et stort opplæringsprogram, *The National Training Reform Agenda*. Siden midten av 80-tallet er opplæring i arbeidslivet sett på som viktig for å bedre landets økonomi, produktivitet og arbeidsmiljø. Det nasjonale opplæringsprogrammet gjennomføres i forbindelse med modernisering av avtaleverket, og det er utviklet nye systemer for klassifisering av kompetanse. I tråd med Australske tradisjoner, skal målingen av arbeidstakernes kompetanse relateres direkte til lønn. Hensikten med programmet er å styre kompetansen i arbeidsstyrken slik at den blir i samsvar med fremtidige behov for kompetanse i arbeidslivet.

Det blir lagt vekt på at opplæringsprogrammet har potensiale til å endre på forhold som i dag fører til manglende likestilling i arbeidslivet. Opplæring kan føre til større mobilitet, bedre karriere- og utviklingsmuligheter for kvinner og mindre kjønnsdelt arbeidsmarked.

Equity Pay Unit har utgitt retningslinjer for mer rettferdig vurdering av kompetanse, *Making Job and Skills Evaluation More Equitable, 1992*. Retningslinjene kan brukes til å utarbeide nye systemer for evaluering av kompetanse eller til å forbedre og sikre kvaliteten i etablerte systemer. Retningslinjene beskriver prosedyrer som bør følges for å sikre at analyser av arbeid og kompetanse er relativt kjønnsnøytral.

Utgangspunktet for slike systemer er at alle ansatte har et bredt spekter av kompetanse. Under målingen av kompetansen, blir alle ferdighetspoengene summert, eller vektet, og summen utgjør den enkeltes kompetanseprofil. Kompetanseprofilen skal så koples til muligheter for videre opplæring og fastsetting av lønn.

Det eksisterer mange definisjoner av kompetanse og hva som skal måles i et kompetansebasert vurderingssystem. *Equity Pay Unit* legger denne definisjonen til grunn:

- det settes fokus på arbeidets rolle, ikke bare oppgavene
- det settes fokus på resultatet (outcome), ikke bare på ytelsen (input – output)
- kompetanse som er vanskelig å måle inkluderes.

Når arbeidstakernes kompetanse skal måles og vurderes oppstår mange av de samme problemene som når arbeidets innhold skal vurderes. I retningslinjene heter det at kompetanse – *skills* – er et begrep åpent for fortolkning. Verdien av kompetanse er ikke teknisk, men sosialt bestemt, noe som kan føre til at kvinners kompetanse slik den faktisk brukes i arbeidslivet, ofte blir neglisjert eller undervurdert.

Retningslinjene stiller en del krav til hvordan likestillingsorienterte analyser av kompetanse kan og bør gjennomføres:

- når informasjon om kompetansen skal samles inn er det nødvendig å foreta en fullstendig kartlegging, og ikke basere seg på utvalg av arbeidsstyrken. Det må brukes spesielle teknikker for å sikre god forståelse og deltakelse fra kvinner. Det blir viktig å unngå kjønnsbaserte skjevheter ved innsamling av informasjon, for eksempel ved å utelate kompetanse som er ervervet utenfor lønnet arbeid. Det anbefales at det utarbeides en omfattende liste over alle typer kompetanse og ferdigheter, slik at det blir lettere å bli oppmerksom på den kompetansen kvinner faktisk har.
- fokus på arbeidets rolle, i stedet for de enkelte oppgavene. Ved å fokusere på arbeidets funksjon er det mulig å få en mer dynamisk og helhetlig forståelse av hva den enkelte virkelig gjør og hva kompetansen krever.

- ingen kompetanse skal få merkelappen «naturlige evner». Personlige eller naturlige evner, som kvinners evne til omsorgsarbeid, har tradisjonelt ført til lavere verdsetting av kvinners ferdigheter, når de skulle omsettes til lønn i arbeidslivet.
- det er viktig å få frem den reelle kompetansen. Det kan sikres ved at det tas hensyn til både formelle kvalifikasjoner og uformelle ferdigheter. Kvinner har ofte ervervet mange av sine ferdigheter gjennom erfaring. Bedrifter kan synliggjøre de uformelle kvalifikasjonene ved å utvikle sin egen sertifisering som knyttes til intern opplæring og fastsetting av lønn.
- bedrifter blir anbefalt å utvikle egne systemer for vurdering av kompetansen på en arbeidsplass. Det finnes ingen tilgjengelige systemer pr. dato som kan tilfredsstillende kravet om likeverdig vurdering av kvinners og menns kompetanse.

Equity Pay Unit anbefaler poengsystem ved måling av kompetanse, som for arbeidsvurdering. Det er bedre å sammenligne generelle faktorer innen en type kompetanse enn hele kompetansen som en enhet. Faktorer og faktorbeskrivelser må dekke kompetansen både i kvinne- og mannsdominert arbeid, og på alle nivåer. Muligheten til å sammenligne på tvers av yrkesgrenser er like viktig ved vurdering av kompetanse som for vurdering av arbeidets innhold. Ethvert system for vurdering av kompetanse må dekke alle ansatte på en arbeidsplass, eller det må i det minste være mulig å knytte systemene til hverandre, slik at segregert arbeid med tilhørende tariffier, kan sammenlignes.

Det anbefales at det opprettes en representativ komite for klager og at all informasjon om systemene og prosessen er tilgjengelig for alle ansatte. Systemene må revurderes etter to år for å sikre at målsettingen blir ivaretatt og for å tilpasse systemene til utviklingen i arbeidslivet og behovet for ny kompetanse.

I retningslinjene blir det tatt til orde for at hensikten med denne type vurderinger, må være å skape forandring og minske lønns-gapet mellom kvinner og menn. Det heter at dersom systemer for måling av kompetanse skal redusere lønns-gapet mellom kvinner og menn, er det nødvendig at systemet ikke passivt reproducerer eksisterende lønnsrelasjoner mellom kvinne- og mannsdominerte grupper. Det er sannsynlig at nåværende lønns-hierarki, særlig hvis det er eldre enn ti år, reflekterer tidligere diskriminering. Det er derfor viktig at effekten av tidligere diskriminering blir unngått i nye klassifikasjonsstrukturer. I retningslinjene heter det også at når de individuelle kompetanseprofilene foreligger, og det viser seg hvilken effekt det kan få på lønns-systemet, kan det lett oppstå konflikt og motsetninger.

8.7.4 Lønnsdannelse og lovgivning

Australia har en lang historie med sentral styring av lønnsdannelsen. I både offentlig og privat sektor fastsettes nasjonale tariffavtaler og kontrakter for arbeidsforhold, *national awards*, i et system styrt av lovverk, tvungen mekling, lønnsnemnd og formelle bånd mellom partene i arbeidslivet og staten. Formelt kan ikke systemet fastsette lønn direkte, men forutsetter at det foreligger en konflikt. I praksis har systemet utviklet seg til å bli et styringsverktøy for fastsetting av lønn siden 1920.

Det er Arbeidsretten – *Industrial Tribunals* – som fastsetter minimumslønn og arbeidsforhold gjennom et system med formelt bindene voldgiftsdommer – *awards*. *The awards* har status som kontrakter i arbeidslivet, og for de fleste ansatte fastsetter kontraktene minimumslønn og arbeidsforhold i minste detalj. Kontraktene fungerer som en minimumsstandard og et sikkerhetsnett, og fastsetter også goder som sykepenger, ferie og rettigheter i forbindelse med oppsigelser.

En kontrakt setter forskjellig minimumslønn for forskjellig arbeid, men alle ansatte som dekkes av en kontrakt har vanligvis like sosiale rettigheter. Alle stillinger som er dekket av en kontrakt er klassifisert. Arbeidet klassifiseres på basis av faktorene ferdigheter, ansvar og arbeidsforhold. Det vil si at minimumslønn blir fastsatt på grunnlag av arbeidets innhold og de krav som stilles til det arbeidet som skal utføres. Systemet bygger på at like eller tilsvarende stillinger skal ha tilsvarende minimumslønn på tvers av ulike bransjer og fag i arbeidslivet. For å kunne relatere ulike klassifikasjoner på tvers av kontrakter, er det derfor utviklet en nasjonal standard for klassifisering av alle stillinger i arbeidslivet, the *Australian Standards Framework*. Standarden er en nasjonal avtale, som gjelder for hele arbeidslivet. Standarden er delt inn i åtte hovedgrupper, fra arbeid som er under direkte ledelse til arbeid med selvstendig ansvar.

Det nasjonale systemet for lønnsdannelse bygger på relasjoner mellom stillingsklassifiseringer og måling av arbeidets innhold. Alle stillinger og klassifikasjoner blir relatert og rangert i forhold til en fagarbeider i metallindustrien. Sentralt i systemet er derfor de lønnsrelasjoner som oppstår mellom de ulike klassifikasjonene. Kontrakten for metallindustrien – *Metall Industry Awards* – er derfor en nøkkelkontrakt som påvirker lønnsnivået og arbeidsforhold i alle andre kontrakter. Lønnskrav dreier seg om hvilken klassifisering en stillingsgruppe bør ha og innplassering i den nasjonale standarden.

I den nasjonale standarden har for eksempel en ingeniør i ledende stilling med universitetsgrad, klassifikasjonstittel *Principal Technical Officer*, en lønnsrelasjon på 160 %. Fagarbeider med klassifikasjonstittel *Engineering Tradesperson* har lønnsrelasjon 100 % og en arbeider i produksjonen med opp til 38 timers opplæring har lønnsrelasjon 78 %. Til standarden følger omfattende «klassifikasjonsdefinisjoner» med beskrivelse av arbeidsinnhold, ansvar og krav til utdanning for alle typer stillinger. Alle klassifikasjonene er plassert i lønnsgrupper.

I 1980 var 80 prosent av alle lønnsstakere innordnet i en avtale om minimumslønn. Utover minimumslønn kan partene inngå avtaler om *overawards*. *Overawards* er ikke basert på avgjørelser i arbeidsretten, men skal bygge på formaliserte avtaler, som godkjennes av arbeidsretten.

Den sentraliserte lønnsdannelsen har også vært bestemmende for kvinners lønn og lønnsgapet mellom kvinner og menn. Tradisjonelt har ikke Australia hatt noen lovgivning som legaliserer prinsippet om likelønn. Likelønn er sett på som en del av lønnsdannelsen, og skal derfor behandles av den etablerte arbeidsretten på nasjonalt eller delstats nivå.

Det australske systemet for lønnsdannelse har visse likhetstrekk med det norske, men er også forskjellig på vesentlige områder. Den største likheten ligger i systemet for sentralisert lønnsdannelse, med kollektive forhandlinger og nære bånd mellom partene i arbeidslivet og staten i lønnsdannelsen. Forskjellen er Australias lange tradisjoner for å sammenligne forskjellig arbeid, ut fra arbeidets innhold og verdi, ferdigheter, ansvar. Det er utviklet nasjonale standarder for måling og vurdering av arbeidets innhold, på tvers av fagrensene og bransjer. Kombinasjonen av sentralisert lønnsdannelse og erfaringer med å relatere arbeidets verdi til lønn, gjør at Australia har høstet interessante erfaringer med hensyn til arbeidet for likelønn mellom kvinner og menn

8.7.5 Kort historisk oversikt – likelønn i lønnsdannelsen

I 1907 ble *the Australian Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration* bedt om å fastsette et rettferdig og fornuftig lønnsnivå for en ufaglært arbeider. I sin avgjørelse så ikke retten på hvilken verdi arbeidet hadde for arbeidsgiver, men tok

hensyn til «det normale behovet for en gjennomsnittlig arbeider, ut fra menneskelige behov i et sivilisert samfunn». Disse normale behovene inkluderte kone og tre barn, og familielønnen ble fastsatt i tråd med det. Kvinners lønnsnivå ble ikke nevnt. I 1912 ble kvinners lønn behandlet i en annen lønns sak, og det ble etablert to prinsipper som siden skapte presedens i arbeidsretten. For det første skulle lik lønn for likt arbeid betales til kvinner når billig kvinnelig arbeidskraft kunne fortrenge menn. For det andre skulle kvinner i kvinnejobber motta en viss prosent av menns lønn. Det ble antatt at visse jobber var mer naturlig for kvinner enn for menn. I 1919 ble kvinners lønn i kvinneyrker satt til 54 prosent av menns lønn. I 1949-50 ble spørsmålet om lik lønn for likt arbeid tatt opp, og kvinners lønn ble satt opp fra 54 prosent til 75 prosent av menns lønn.

På 70-tallet skjedde en del endringer, som førte til at lønns gapet mellom kvinner og menn ble mindre. I 1969 ble kravet om lik lønn for likt arbeid tatt opp i arbeidsretten. Retten aksepterte lik lønn for likt arbeid når kvinners arbeid var av samme natur og verdi som menns arbeid, noe som førte til justeringer for ca 18 prosent av kvinnene i arbeidslivet.

I 1972 tok fagforeningene og flere kvinneorganisasjoner opp kravet om lik lønn for arbeid av lik verdi. Prinsippet om at alt arbeid skulle vurderes uten hensyn til kjønn fikk en begrenset definisjon av retten, og det ble åpnet for muligheten til å sammenligne kvinners- og menns klassifikasjoner innen tariffene. I praksis ble det aldri gjennomført slike sammenligninger. Men det ble etablert en del nye relasjoner basert på forhandlinger og enighet mellom partene, uten at det ble foretatt direkte sammenligninger basert på vurdering av arbeidets innhold.

I 1974 ble minimumforsørgerlønn for menn fjernet, og erstattet av minimumslønn for foreldre. Det var en endring som førte til betydelig reduksjon i lønns gapet mellom kvinner og menn.

I 1985 la ACTU (australsk LO) frem en test-sak om prinsippet lik lønn for arbeid av lik verdi for arbeidsretten. Men arbeidsretten – *the Conciliation and Arbitration Commission* – fastholdt prinsippene fra 1972, og slo fast at prinsippet om sammenlignbar verdi (*Comparable Worth*) ville «ramme i hjertet av aksepterte metoder for lønnsfastsetting i dette landet og ville bli særlig destruktivt for de nåværende prinsippene for lønnsdannelse».

I de senere år har prinsippet om likelønn kommet sterkere frem som et premiss i lønnsdannelsen og fastsetting av tariffen. I den omfattende moderniseringen av tariffene, særlig i arbeidet med minimumslønningene, er det satt fokus på kvinners lønnsnivå.

I 1988 ble det iverksatt et stort program for restrukturering og modernisering av avtaleverket. Programmet ble støttet av regjering, fagforeninger, arbeidsgiverforeninger og arbeidsretten (nå *Industrial Relations Commission*). I denne prosessen ble det gjennomført en styrt desentralisering av lønnsdannelsen, antallet fagforeninger ble redusert og tariffene ble forenklet. Målet var å skape større fleksibilitet i arbeidslivet og produktivitetsbaserte lønnsforhandlinger. Prosessen ble også sett på som en mulighet til å revurdere lønnsnivået i de kvinnedominerte tariffene.

8.7.6 Minimum Rates Adjustment – MRA

I 1989 ble det vedtatt å gjennomføre en prosess for justering av minimumslønningene, MRA. Prosessen skal fjerne gamle urimeligheter og urettferdige relasjoner mellom forskjellige klassifikasjoner. Målet er å sikre at arbeid som utføres under en klassifikasjon blir vurdert på samme måte som andre klassifikasjoner innen en kontrakt; og i forhold til tilsvarende klassifikasjoner i andre kontrakter. *Australian Industrial Relations Commission* har fastslått at i denne prosessen skal verdien av

arbeidet fastsettes ut fra måling av ferdigheter, ansvar og arbeidsforhold. I prinsippet skal alle klassifikasjoner i arbeidslivet vurderes på nytt, i lys av disse faktorene. Der det blir påvist undervurdering av arbeidets innhold i klassifikasjonene, skal det etableres nye klassifikasjoner og foretas lønnsjusteringer.

Det er knyttet store forventninger til at denne moderniseringen av lønnsrelasjoner også kan føre til reduksjon av lønnsgapet mellom kvinne- og mannsdominerte stillingsgrupper. Et eksempel på ny klassifisering og lønnsjustering som har betydning for kvinnedominert arbeid, er en gjennomgang av arbeids- og lønnsforhold for ansatte i barnehagene, (child care industry awards). *Australian Industrial Relations Commission* revurderte kontraktene og klassifiseringen for førskolelærere i *Australian Capital Territory* og *Northern Territory*. Etter et grundig arbeid bestemte kommisjonen at en førskolelærer med ett års erfaring hadde arbeid av samme verdi som en fagarbeider i jern- og metallindustrien og bygningsindustrien.

Tabell 8.6: Oversikt over minimumslønn for ansatte i barnehagene og lønnsrelasjoner, som følge av the August 1989 National Wage Case Decision. Klassifikasjonsprosent og minimumslønn sammenlignet med fagarbeider

	klassifikasjonsprosent	lønn
Metall/ bygningsfagarbeider	100	\$ 407
Førskolelærer, leder	165	\$ 672
Førskolelærer, Nivå I	100	\$ 407
Assistent grad I	80	\$ 326

Den nye karriere og lønnsstrukturen etablerer en likhet mellom førskolelærer med ett års erfaring og tariffen for en fagarbeider i jern- og metallindustrien. Likheten ble etablert med referanse til krav om opplæring for begge grupper og nivået på kompetansen i begge gruppene. De nye klassifikasjonene og lønnsstrukturene for ansatte i barnehagesektoren, ble så bygd opp rundt klassifikasjonen for førskolelærer, avhengig av nivå på utdanning, ansvar og plikter. Kommisjonen utvidet antallet klassifikasjoner som inngikk i kontraktene for ansatte i barnehagesektoren og etablerte relasjoner som rangerte fra 80 til 165 prosent, med fagarbeider i jern og metall som referanse på 100 prosent.

Dette var en viktig prinsipiell sak, og i kommisjonens uttalelser heter det:

It is enough to say that members of the industrie's workforce, from the community expects so much, have been disadvantaged. They form part of that class of lower paid worker whose position was recognised by the decision in the national Wage Case March 1987 and who qualify for special attention according to the principle providing for adjustment of minimum rates which was published by full bench in the National Wage Case, August 1989.

I en brosjyre fra arbeidsdepartementet heter det at dommen er et konkret eksempel på en avgjørelse som endrer en historisk undervurdering av kvinnedominert arbeid, og at det er oppnådd likelønn under kontrakter for kvinnelige arbeidere. Andre bransjer som har gjennomført lignende vurderinger er sko- og tekstilindustrien, banksektoren, sykehusene og handel- og kontorsektoren. Det legges vekt på at de fremskritt som er gjort blir ført videre for å sikre at alt arbeid blir vurdert på en god måte, enten det er manns- eller kvinnedominert. «MRA åpner for en slik mulighet og bør gjøres gjeldene for alle kontrakter, for å sikre at vårt system for lønnsdannelse er basert på rettfærdig vurdering av arbeidet.» (Equal Pay Unit, 1992).

I moderniseringen av tariffene legges det vekt på at likelønn har fordeler for arbeidslivet og økonomien. Begrunnelsen er at likelønn vil redusere den ineffektiviteten som følger i kjølevannet av en kjønnsbasert lønnsdannelse. Lønnsdannelsen er ineffektiv fordi den forstyrrer yrkesvalg for både kvinner og menn, den legger begrensninger i fordeling av arbeidsstyrken i arbeidslivet og begrenser veksten i den nasjonale kunnskapsbasen. Resultatet er at produktiviteten lider.

I mars 1992 la regjeringen frem sin *Equal Pay Policy Statement*, hvor de forplikter seg til å :

- sikre rettferdige resultater av de lokale lønnsforhandlingene
- sikre at moderniseringen av tariffene gir likeverdig vurdering av kvinners ferdigheter
- støtte arbeidsretten med tiltak som kan belyse diskriminering i tariffavtalene
- fremme kjønnsnøytral arbeidsvurdering til partene i arbeidslivet.

Equal Pay Unit ble etablert i 1991/ 92, og ligger under *Department of Industrial Relations*. Enheten skal iverksette regjeringens likelønnspolitikk og administrerer *The Affirmative Action (Equal Opportunity for Women) Act 1986*. Loven pålegger alle bedrifter med mer enn hundre ansatte å utvikle og iverksette et handlingsprogram for likestilling i arbeidslivet. Det skal rapporteres årlig til *Affirmative Action Agency*. Enheten utgir forskningsrapporter, nyhetsblad om kvinners lønn og følger utviklingen i kjølevannet av endringer i politikken for lønnsdannelse.

Human Rights Commission håndhever flere lover som omfatter likestilling og kvinners rettigheter, men ikke prinsippet om likelønn for kvinner og menn. De viktigste lovene er *Sex Discrimination Act 1984* og *Human Rights and Equal Opportunity Act 1986*. Kommisjonen har kun indirekte muligheter til å påvirke spørsmål om likelønn og lønnsdiskriminering, med basis i sitt ansvar for å eliminere diskriminering i arbeidslivet. Kommisjonen kan henstille om at det blir foretatt vurderinger av prinsippet om likelønn i tariffene. Kommisjonen har iverksatt et pilotprogram for granskning av tariffier, og utarbeidet flere rapporter hvor de har påvist at det forekommer diskriminering i tariffene. Rapportene bygger på grundige analyser av kvinners lønn i ulike deler av arbeidslivet, og når slike rapporter legges frem, fører det til høringer og møter mellom involverte parter (*Equal Opportunity Commission*).

I 1993/ 94 ble arbeidet for å styrke kvinners stilling i arbeidslivet ytterligere prioritert, gjennom *Industrial Reform Act*. Samtidig som denne loven legger til rette for lokale forhandlinger, styrkes også det sosiale sikkerhetsnettet. En lov som sikrer rettigheter og beskyttelse av arbeidstakerne, blir sett på som en forutsetning for reelle lokale forhandlinger mellom partene i arbeidslivet.

Industrial Reform Act pålegger *Industrial Relations Commission* å arbeide for eliminering av lønnsdiskriminering basert på kjønn. Kommisjonen skal vurdere alle tariffier mot et antall kriterier, deriblant diskriminering. Det skal vurderes hvert tredje år om en tariff oppfyller lovens krav. Dersom det kan påvises diskriminering, skal kommisjonen ta initiativ til å endre tariffen. Loven pålegger årlig rapportering til Parlamentet om utviklingen i lønnsforhandlingene, med særlig vekt på betydningen for kvinner, deltidsarbeidende og minoriteter. Det er nytt at loven omfatter hele lønnsutbetalingen, og ikke bare grunnlønnen.

8.7.7 Resultater

Til tross for sentralisert og styrt lønnsdannelse har også Australia, som andre vestlige land, tradisjoner for systematiske lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Både når det gjelder lønn for likt arbeid og lønn i et kjønnsdelt arbeids-

marked. Det ser ut til at lønnsgapet mellom kvinner og menn i liten grad er påvirket av lovgivning om kvinners rettigheter. Lønnsbildet og kvinners relative lønn er skapt av Australias system for lønnsdannelse.

Bestemmelsen fra 1972 om lik lønn for arbeid av lik verdi og utvidelsen av minimumslønningene til å gjelde for kvinner, falt sammen i tid. Bestemmelsen fra 1972 er fremdeles ikke gjennomført i alle deler av arbeidsmarkedet. Det er derfor ikke mulig å isolere effekten av disse to vedtakene og si noe om den direkte betydningen for lønnsgapet mellom kvinner og menn. Men en rapport fra OECD, viser at samlet er effekten klar. Lønnsgapet mellom kvinner og menn sank fra 31.1 prosent i 1972 til 19 prosent i 1978. Siden har det vært liten endring i kvinners relative lønn (OECD, 1991).

Moderniseringen av tariffene og minimumslønningene blir brukt til å fjerne diskriminerende forhold i tariffene. Denne prosessen er en fordel for kvinners lønnsutvikling og en viktig mekanisme for å ta opp undervurdering av kvinners arbeid. Programmet har kommet kvinner til gode i flere bransjer. Etter at programmet for justering av minimumslønningene startet har kvinners grunnlønn økt med 7,6 prosent og menns grunnlønn med 6,8 prosent.

Men moderniseringen av tariffene er også kritisert for å ta lite hensyn til kvinners lønnsutvikling. En undersøkelse som tok for seg endringer i tre tariffavtaler, fant at moderniseringen hverken på papiret eller i praktisk gjennomføring tok hensyn til kvinners posisjon på arbeidsmarkedet. Det ble heller ikke vurdert å sette i verk spesielle tiltak for kvinner (Smith and Ewer, 1995).

I denne undersøkelsen blir også det nasjonale opplæringsprogrammet gjenstand for samme type kritikk. For å iverksette opplæringsprogrammet ble det utviklet en standard for måling av kompetanse, *Competency Standard Framework*. Forskningsrapporten viser at det ikke ble tatt spesielle hensyn til likestilling ved utarbeidelsen av standarden og det hevdes derfor at det ikke er noe i denne prosessen som automatisk vil sikre likestilling og rettferdighet for kvinner.

Undersøkelsen av det nasjonale opplæringsprogrammet viser at opplæringen i arbeidslivet i stor grad følger kjønnsdelingen i arbeidslivet. I kvinnedominerte yrker og bransjer gis lite opplæring. Det positive er at i mannsdominerte bransjer, får kvinner de samme mulighetene til opplæring som menn har. Likevel konkluderer rapporten med at et kompetansemarked ikke vil gavne kvinner, det vil bare forsterke eksisterende mønstre. En viktig grunn er at kvinner i større grad er deltidsarbeidende, er mer ustabil arbeidskraft og at arbeidsmarkedet i Australia er sterkt kjønns-segregert.

En annen rapport som er mer positiv til kompetansebaserte vurderinger som grunnlag for lønn, legger vekt på helhetsperspektivet og at det i større grad er resultatet av arbeidet som måles. Men det blir også her lagt vekt på at dette ikke er et svar på problemet med under-vurdering av kvinners ferdigheter. Systematiske skjevheter basert på kjønn og rase, vil fortsette å eksistere også i denne type vurderinger. Farene knyttet til kompetansebaserte vurderinger tilsvarer problemene ved arbeidsvurdering. Jo mer objektivt et system synes å være, jo mindre vil bli gjort for å sikre at det blir tatt hensyn til likestilling i iverksettingsprosessen. (Burton, 1994)

Kompetanse som grunnlag for lønnsfastsetting er også kritisert for å være en form for praktisering av human capital teorien, som verdsetter utdanning og opplæring i rene økonomiske termer. En følge av et arbeidsmarked basert på utdanning kan være at det blir lagt for stor vekt på kortsiktig, spesialistutdanning og at bredere generalist utdanning kan bli mindre verdt enn fagopplæring. Andre hevder at kompetansebasert vurdering setter helhet og resultat i fokus, til forskjell fra

tradisjonelle arbeidsvurderingssystemer som deler arbeidet i enkelte faktorer og har en mer mekanisk og lite helhetlig tilnærming.

Det er sparsomt med resultater fra arbeidsvurderingsprosjektet i offentlig sektor i New South Wales. Prosjektet som omfattet arbeidsvurdering av 1000 ansatte, indikerer at i gjennomsnitt har kvinnedominerte stillinger en lønn på 85 prosent av tilsvarende stillinger i mannsdominerte stillingsgrupper. Det gjelder både for kvinner og menn innen de ulike stillingskategoriene.

Men prosjektet er ikke fulgt opp med innføring av arbeidsvurdering i delstaten. Grunnen er at det er ikke oppnådd enighet med fagforeningene om å innføre arbeidsvurdering som grunnlag for lønnsjusteringer. Initiativet til prosjektet ble tatt av administrasjonen og delstatsregjeringen ønsker å ta i bruk arbeidsvurdering. Forutsetningen er at prosessen skal dekke alle offentlige stillinger og at de lokale enhetene kan velge mellom de tre systemene som ble utprøvd i prosjektet. Dersom resultatet av slike arbeidsvurderinger skal føre til lønnsjusteringer, så vil de eksisterende tariffene bli berørt. Innføringen av et nytt system for lønnsfastsetting er derfor et politisk spørsmål og et spørsmål om forhandlinger mellom fagforeninger og ledelsen.

8.7.8 Vurderinger

Når det gjelder bruk av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, står vi i følge Clare Burton overfor et tosidig problem. For det første selve utformingen av systemene, som med sine faktorer og vektning reflekterer kvinners historiske mangel på forhandlingsstyrke. Kvinner har ikke oppnådd anerkjennelse for de ferdighetene som faktisk er brukt for å utføre et arbeid, eller for den verdien som resultatet av arbeidet har tilført organisasjonen. For det andre reflekterer iverksettingsprosessen kvinners marginale posisjon og mulighet til å påvirke organisasjonens lønns- og personalpolitikk.

I tillegg til at systemene må utvikles, er resultatet avhengig av kunnskap og god vilje hos dem som bruker systemene. Stor mangel på ekspertise kombinert med maktforhold og motstridende interesser i en organisasjon, gjør det usannsynlig at aktører på en arbeidsplass kan lykkes, uten reguleringer og mekanismer som kan pålegge at en standard eller minstekrav blir fulgt.

Clare Burton går derfor inn for at bruk av arbeidsvurdering koples til lovgivning og det legale rammeverket. Det bør stilles krav om at de som tilbyr arbeidsvurderingssystemer også tar hensyn til nye standarder. Formelle krav om å ta hensyn til nye retningslinjer for ikke-diskriminering er den eneste måten som kan få internasjonale firma til å endre sin praksis.

Hun mener også at resultatet av en diskriminerende arbeidsvurderingsprosess kan være basis for en klage for retten eller arbeidsretten. Hun foreslår at bruk av arbeidsvurdering bør komme under bestemmelser som regulerer kvinners rettigheter og forbud mot diskriminering i arbeidslivet. Arbeidsvurdering er en del av et ansettelsesforhold, og det bør derfor stilles krav til at systemet og iverksettingen blir kontrollert for diskriminerende elementer og diskriminerende resultater.

Burton ser prinsippet om likelønn mellom kvinner og menn som del av en større sosial prosess, som har som mål å redusere ulikheter i arbeidsmarkedet og samfunnet. Kjønnsnøytral arbeidsvurdering er en del av en omfattende sosial reform. Arbeidsvurdering kan vise hva som er verdsatt i arbeidslivet, og hvilke verdier det blir betalt for og hvilke det ikke blir betalt for.

Erfaringene fra prosjektet i New South Wales kan si noe om hvilke holdninger ulike grupper i Australia har til bruk av systemer for arbeidsvurdering som grunnlag for fastsetting av lønn. Arbeidsvurdering er mer utbredt i områder som ikke dekkes

av nasjonale tariffene, og det er motsetning mellom hvordan arbeidets verdi vurderes i tariffsystemet og hvordan arbeidet måles av de tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering.

I offentlig sektor i New South Wales går fagforeningene imot innføring av tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering. De mener metoden måler noe annet enn de vurderinger av arbeid som blir lagt til grunn i tariffene. Arbeidets verdi er et fleksibelt begrep, og fagforeningene ønsker å beholde de etablerte relasjonene mellom tariffene og innen tariffene.

Kvinnene i fagforeningene er delt i dette spørsmålet. Noen er enig med sine mannlige kolleger og mener at den beste måten å ta opp spørsmålet om verdien av kvinners arbeid, er gjennom det etablerte tariffsystemet. Prinsippet om likelønn er lovfestet og bør integreres i lønnsdannelsen. Denne gruppen begrunner sitt standpunkt med skjevheter i arbeidsvurderingssystemene.

Andre kvinner i fagforeningene hevder at arbeidets verdi, slik det er fastsatt i tariffene er kjønnsdiskriminerende. Etter deres mening har ikke fagforeningene tatt i bruk de mulighetene som ligger i likelønnsprinsippet, enten ved å avvise prinsippet eller ved at tariffene ikke har maktet å tilpasse prinsippet på en riktig måte. Arbeidsvurdering gir i det minste en systematisk og dokumentert basis for lønnsfastsetting, som er mer åpen for vurdering og kritikk enn tariffene (NSW Government).

Historisk er Australia, som andre vestlige land, et samfunn hvor kjønn har betydning for sosiale forhold, og et samfunn som har diskriminert kvinner. Slike holdninger er også inkorporert i institusjonene og de strukturelle rammene som ble etablert rundt velferdssamfunnet og lønnsdannelsen. Dette kommer til uttrykk i avtaleverket som har inkorporert og formalisert nedvurdering av kvinners arbeid. Det sentraliserte systemet er og har vært administrert av menn, som arbeidsgivere, fagforeningsledere og offentlig administrasjon. I det etablerte rammeverket, med tariffene og avtaler ble antakelsen om at menns viktigste rolle var i arbeidslivet og kvinners i hjemmet, befestet. Resultatet ble økonomisk diskriminering av kvinner i arbeidslivet. Denne modellen er utfordret etter 1970.

Sentraliseringen gir mulighet for styring av lønnsfastsettingen. Hvilken betydning det får for kvinners lønn og lønnsgapet mellom kvinner og menn er og har vært, et politisk spørsmål. Det sentraliserte systemet gir styringsmuligheter, men endringer forutsetter at det eksisterer politisk vilje, både på regjeringensnivå og blant partene i arbeidslivet.

KAPITTEL 9

Oppsummering av erfaringer med arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn

Likhetspunktene i internasjonale erfaringer med arbeidet for likelønn er slående. Et tilsynelatende enkelt prinsipp – lik lønn for arbeid av lik verdi – blir svært komplekst når det skal omsettes til praktisk politikk. Arbeidsvurdering dreier seg om både teknikk og politikk, og problemene oppstår når de politiske implikasjonene skal skilles fra den tekniske utformingen.

Erfaringene dokumenterer både en rekke enkeltvise positive endringer i retning likelønn, men også situasjoner hvor prosesser og mekanismer fører til at tiltakene for likelønn blir blokkert eller at gamle forskjeller gjenopprettes. Et kritisk punkt ser ut til å oppstå når resultatene av arbeidsvurderingen skal omsettes til lønnsjusteringer. Det er rikelig med eksempler på at arbeidsvurdering er gjennomført og kvinnedominererte stillingsgrupper har fått oppjustert sin «verdi», men uten at det har fått konsekvenser for lønnsnivået.

9.1 DRIVKREFTENE BAK ARBEIDET FOR LIKELØNN

Internasjonalt fremstår kvinner som sentrale aktører og drivkreftene bak den omfattende lovgivningen og tiltakene for likelønn. Det gjelder kvinnebevegelsen, kvinner i fagbevegelsen, kvinner i politikken og kvinner som arbeider med håndheving og iverksetting av de likelønnspolitiske tiltakene.

De internasjonale tendensene og utviklingen i kvinnebevegelsen har store likhetstrekk. Arbeidet for likestilling og kvinners frigjøring begynte med krav om stemmerett og politisk deltakelse, og har utviklet seg gjennom krav om formelle rettigheter og retten til utdanning og arbeid. Økonomisk frigjøring og muligheten til å forsørge seg selv har under hele kvinnekampen vært et sentralt stridstema. Kvinners krav om lik lønn for likt arbeid og krav om lik lønn for likeverdige arbeid, har møtt motstand fra både arbeidsgiversiden, fagbevegelsen og mannlige kolleger.

Kvinnebevegelsen er en internasjonal bevegelse, hvor mål og virkemidler sprer seg over landegrensene. Kvinner lærer av andres erfaringer, og tiltak som er satt i verk i ett land kan få stor betydning i et annet land. Kravet om likelønn er et godt eksempel på en slik spredningsprosess. Sentralt i denne prosessen står ILOs konvensjon nr. 100 om lik lønn for arbeid av lik verdi, og alle industrialiserte land har etterhvert fått likelønnslover som har store likhetstrekk. Norge er nå det landet som skiller seg ut, ved at vår lovgivning ikke definerer begrepet arbeid av lik verdi, til å dekke arbeid på tvers av faggrenser.

En felles erfaring som gjennomsyrrer alle internasjonale og norske erfaringer er at prinsippet om likelønn ofte medfører konflikt og motsetninger mellom ulike interessegrupper. Spørsmål om arbeidsvurdering, valg av metoder og virkeområde, hva som skal lovfestes og hvordan håndhevingsapparatet skal organiseres, kan tolkes som avledningsmanøver for å unngå kjernes spørsmålet om fordeling av økonomiske goder, prestisje og posisjoner i arbeidslivet. Et dominerende stridstema er virkeområde for formelle bestemmelser, det vil si om retten til likelønn og sammenligninger skal være sektorovergripende, omfatte jobbklasser eller begrenses til individnivå.

Kvinnebevegelsen hevder at likelønn er en verdi- og fordelingskonflikt, og ikke en teknisk uenighet om valg av system. Det er bare med den bakgrunn det er mulig å forstå hvorfor gjennomføring av likelønnsprinsippet blir så komplisert. Dersom

det var slik at alle var for likelønn, burde det være en smal sak å heve kvinners lønn. De internasjonale erfaringene gir innblikk i et omfattende byråkrati, komplisert lovgivning, lange tids- og ressurskrevende rettssaker. Konflikten kommer også til syne når systemene for arbeidsvurdering skal utformes, den tekniske øvelsen skal gjennomføres og når resultatene skal vektas. Partene i arbeidslivet, kvinne­dominerte yrkesgrupper og myndighetene kan ha motstridende interesser, og arbeidsvurdering som en teknisk rasjonell løsning, er et forsøk på å temme denne uenigheten.

Begrepet arbeid av lik verdi slik det brukes i denne sammenheng internasjonalt, er ikke relatert til abstrakte økonomiske termer og forestillinger om det perfekte marked. Det dreier seg om realistiske sammenligninger av forskjellig arbeid, hvor hensikten er å gi en korreksjon til eksisterende verdsetting i markedet. En slik korreksjon begrunnes med at markedet ikke er perfekt, men er påvirket av holdninger og eksisterende verdier som oppstår både i og utenfor arbeidsmarkedet.

De internasjonale erfaringene som det refereres til her omfatter land som utvalget har innhentet informasjon om (Sverige, Finland, England, Canada, Australia, New Zealand) i tillegg til USA og øvrige EU-land.

9.2 HOVEDFUNN

9.2.1 Arbeidsvurdering har potensial som virkemiddel for likelønn

De internasjonale erfaringene gir samlet sett, grunnlag for en konklusjon om at arbeidsvurdering har potensial som virkemiddel for likelønn. Den viktigste styrken ligger i metodens konkretisering av begrepet arbeid av lik verdi og at metoden er utviklet for å foreta sammenligninger på tvers av faggrenser.

Et felles trekk ved internasjonale bestemmelser og erfaringer er at arbeid av lik verdi blir definert til å omfatte sammenligninger på tvers av faggrenser. Norge er unntaket med en likelønnsbestemmelse som ikke har tillatt sammenligninger på tvers av faggrenser. Det er allment akseptert og påvist av forskere, at det eksisterer urimelige lønnsforskjeller basert på kjønn, og at mye av problemet ligger i at lønnsforskjellene følger et kjønnsdelt arbeidsmarked. Det er som virkemiddel i et kjønnsdelt arbeidsmarked at arbeidsvurdering kan forsvare sin posisjon, fordi metoden gjør det mulig å sammenligne forskjellig arbeid utført av henholdsvis kvinner og menn.

Sammenligning av forskjellig arbeid med tanke på likelønnsprinsippet og definisjon av begrepet arbeid av lik verdi, har større potensial til å minske lønns­gapet, enn tradisjonelle likelønnskrav, dvs. lik lønn for likt arbeid. Grunnen er at metoden kan gripe fatt i forskjeller som oppstår som følge av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

Selv om arbeidsvurdering og begrepet lik verdi er ufullkomment, så viser det seg at metoden kan være et effektivt instrument for å redusere den delen av lønns­gapet som kan relateres til lavere verdsetting av kvinners arbeid. Metoden har fordeler og ulemper, som må vurderes mot andre tiltak og virkemidler, med samme målsetting.

9.2.2 Potensialet har begrensninger

Den viktigste begrensningen ser ut til å ligge i metodens legitimitet. Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn er en balanse­gang mellom å skape endring og bli akseptert av det bestående. Dersom en metode for arbeidsvurdering avviker for mye fra gjeldende oppfatninger av hva som er rimelig rangering og lønnsforskjeller i arbeidslivet, så vil hverken systemet eller resultatet bli godtatt som grunnlag for lønnsjusteringer. De beste resultatene med tanke på likelønn, ser ut til å være en

følge av en omstendelig og tidkrevende prosess, hvor alle påstander om innhold og krav i arbeidet er påvist i minste detalj. Arbeidsvurdering som metode vil alltid inneholde et element av skjønn. Det er derfor avgjørende at alle tekniske og konkrete forhold blir kartlagt. Den ressurskrevende prosessen er brukt som argument mot arbeidsvurdering, men det kan virke som detaljene er en nødvendig forutsetning for å oppnå legitimitet.

En annen typisk begrensning ligger i tilgang på grupper for sammenligning. Lovgivning om likelønn er vanligvis begrenset til samme arbeidsgiver/ virksomhet. For kvinnedominerte arbeidsplasser betyr det problemer med å kunne sammenligne seg med mannsdominerte fag- eller yrkesgrupper. Denne begrensningen er og har vært en av de store stridstemaene i arbeidet for likelønn i Ontario. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet førte til at store, lavlønte kvinnegrupper falt utenfor lovens virkeområde.

Det samme problemet oppstår når mannsdominerte yrkesgrupper, også innen samme virksomhet, tar avstand fra å bli sammenlignet med kvinnedominerte grupper ved hjelp av felles metode for arbeidsvurdering. I Finland viste det seg at det hjelper lite om en kommune utvikler et mer rettferdig og likestilt system for arbeidsvurdering, dersom mannsdominerte yrkesgrupper i kommunen nekter å ta i bruk systemet. En forutsetning for at det skal være mulig å sammenligne verdien av forskjellig arbeid, er at arbeidet vurderes ved hjelp av samme målemetode.

9.2.3 Kritikk av de tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering

Internasjonale erfaringer dokumenterer en omfattende kritikk av tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering. Kritikken går i hovedtrekk ut på at systemene virker kjønnsdiskriminerende og forhindrer forandring i lønnsdannelsen. Systemene legitimerer etablerte holdninger og verdier, noe som fører til at eksisterende diskriminering blir videreført. Systemene makter ikke å gi en rettferdig beskrivelse av innholdet i kvinners arbeid. Grunnen kan være at faktorer som er typisk i kvinnedominert arbeid er fraværende eller lavt vektet. Tradisjonelle systemer er ikke utformet for å skape endring, men har ofte til hensikt å gi en teknisk og «rasjonell» begrunnelse for den etablerte lønnsdifferensieringen i en virksomhet. Det viser seg også at konsulentfirmaene er lite villige til å foreta endringer i systemene.

En strategi som er blitt mer vanlig i arbeidet for likelønn, er å granske tradisjonelle systemer med tanke på å påvise diskriminerende elementer. Hensikten er å tvinge konsulentfirmaene til å endre systemene, med henvisning til at systemene slik de praktiseres bryter med likelønnslovene. Det er ført rettssaker for EF-domstolen og arbeidsretten i Canada, hvor arbeidstakere har saksøkt arbeidsgiver for å benytte systemer for arbeidsvurdering som fungerer kvinnediskriminerende. I to store saker (EU og Ontario) ble det påvist diskriminerende elementer i de tradisjonelle systemene, og begge dommene utgjør et omfattende materiale som gir retningslinjer for hvordan en kan sikre likeverdig vurdering av kvinners og menns arbeid. Rettsavgjørelsene innebærer at det blir satt formelle krav til hvordan et system for arbeidsvurdering skal være utformet, dersom det ikke skal bryte med intensjonene i lovens forbud mot diskriminering i arbeidslivet.

9.2.4 Utvikling av alternative systemer for arbeidsvurdering

Internasjonalt er det lagt ned mye arbeid i å utvikle nye systemer for arbeidsvurdering, som er særlig egnet til å gi en likeverdig vurdering av både kvinners og menns arbeid. Slike systemer har gjerne som målsetting «å oppvurdere den historiske diskrimineringen av kvinners arbeid».

Systemene bygger på ILOs prinsipper om vurdering av arbeidets verdi. Kjernen i systemene er de fire hovedfaktorene: kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.

Arbeidets verdi defineres som vurdering av en stilling og de krav som stilles, og ikke verdien for arbeidsgiver eller enkeltindividets prestasjoner eller resultater. Arbeidsvurdering er grunnlag bare for en del av lønnen, prestasjonslønn og markedslønn kan komme i tillegg. Vekting er en sentral del av prosessen som brukes strategisk for å oppnå endring og målet om likelønn.

En rekke tekniske forhold er forbundet med design og iverksetting av arbeidsvurdering. Disse innebærer:

- definisjon av kvinne og mannsdominerte grupper
- definisjon av virksomhet
- kjønnsbaserte skjevheter i systemene, definisjon av faktorer
- poengsetting og vekting
- rutiner for lønnsjusteringer
- tillatte lønnsforskjeller, som lønn basert på resultatsvurdering, ansiennitet, etterspørsel i markedet
- klagebasert eller handlingsbasert lovgivning
- håndhevingsapparatet
- kostnadsgrenser og tidsgrenser

Utvikling av et nytt system er et langvarig og komplisert arbeid. Den vanligste fremgangsmåten er å ta utgangspunkt i en arbeidsplass, og så prøve å utvikle faktorer som fanger opp både kvinners og menns arbeid på en likeverdig måte. En viktig forutsetning er at både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden medvirker i arbeidet. Utviklingsarbeidet tar tid, fordi metoden må prøves ut og justeres underveis. Det er utviklet noen systemer for bruk i hele arbeidslivet og en rekke mer spesialtilpassete systemer. I tillegg har både myndigheter og fagforeninger i flere land utarbeidet omfattende manualer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering.

Utformingen av den tekniske siden av systemene er viktig, men et teknisk godt system er ikke noen garanti for en kjønnsnøytral arbeidsvurdering. Alle internasjonale erfaringer tyder på at hele prosessen har betydning for resultatet. Prosessen omfatter mange trinn som beskrivelsen av arbeidet, inndeling i kvinne og mannsdominerte grupper, valg av personer og grupper for sammenligning, hvordan tilbakemelding skjer underveis, hvem som er med i vurderingskomiteer osv.

Hele prosessen omfatter en rekke valg, og alle valg er igjen basert på et element av skjønn. Prosessen kan lett oppfattes som komplisert fordi det ikke finnes noen absolutte løsninger på hva som er riktig og galt. Når metoden i tillegg skal brukes til å bryte med etablerte holdninger og skape endring, så må det stilles store krav til gjennomføringen og hvordan verktøyet brukes. Et felles trekk ved retningslinjene er derfor en absolutt forutsetning om at en ikke-diskriminerende arbeidsvurdering, omfatter både den tekniske delen av systemet og prosessen for gjennomføring. Det er grunnen til at ingen offentlige myndigheter anbefaler eller garanterer for kvaliteten i ett konkret system for arbeidsvurdering.

9.2.5 Erfaringer med lønnsjusteringer

Arbeidsvurdering kan ikke jevne ut alle lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. ILO har foretatt en internasjonal undersøkelse (land fra Norden er ikke med) og sett nærmere på hvilken betydning arbeidsvurdering har hatt for gjennomføring av likelønn. Rapporten viser at erfaringsmessig kan ca en tredjedel av det gjennomsnittlige lønnsgapet mellom kvinner og menn, fjernes ved hjelp av arbeidsvurdering og

prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi i samme virksomhet. Størstedelen av den gjenværende forskjellen skyldes forskjell i kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold i kvinne- og mannsdominerte stillinger. I tillegg kommer at mange kvinner arbeider i samme yrker som menn, og at store deler av det gjennomsnittlige lønnsgapet i arbeidslivet som helhet, reflekterer forskjeller i lønn mellom virksomheter, bransjer, offentlig og privat sektor. Dette omfattes ikke av prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi (Morley, 1994).

ILO-rapporten viser at når likelønn håndheves gjennom klagebaserte lover, er det bare få arbeidstakere som oppnår lønnsjusteringer. Handlingsbasert likelønnslovgivning har et langt bredere nedslagsfelt, og erfaringsmessig vil større del av arbeidsstyrken motta lønnsjusteringer, når det arbeides aktivt for å fjerne kjønnsbaserte lønnsforskjeller i en virksomhet.

En annen hovedtendens er at det er enklest å foreta justeringer i offentlig sektor. I Canada hvor lovfesting av arbeidsvurdering har gått lengst, er loven i praksis bare gjennomført i offentlig sektor. Også i Ontario hvor den handlingsbaserte likelønnsloven gjelder for hele arbeidslivet, har det vist seg langt vanskeligere å sørge for en effektiv iverksetting av loven i privat sektor.

Alle klagebaserte likelønnslover dekker hele arbeidslivet. Men i følge rapporten, har slike bestemmelser hatt liten betydning for kjønnsbaserte lønnsforskjeller i privat sektor. Det til tross for at potensialet for lønnsjusteringer ofte er større i privat enn i offentlig sektor, fordi det generelt er større kjønnsrelaterte forskjeller i privat enn i offentlig sektor. Problemet er at selv om lønnsgapet er større, så er motstanden mot å lukke gapet også større.

ILO-rapporten har anslag over den lønnsmessige betydningen av at det blir gjennomført arbeidsvurdering i en virksomhet, med sikte på å oppnå likelønn mellom kvinner og menn. I offentlig sektor viser det seg erfaringsmessig, at en vellykket arbeidsvurdering fører til at ca. 3-4 prosent av lønnsmassen går med til lønnsjusteringer. Justeringene for den enkelte arbeidstaker vil i slike tilfeller dreie seg om 10 til 20 prosent lønnsøkning. I privat sektor viser det seg at justeringene i praksis blir færre og mindre, og utgjør ca. 1 prosent av lønnsmassen.

9.2.6 Arbeidsvurdering og tradisjoner for lønnsdannelse

Den internasjonale oversikten gir inntrykk av et omfattende apparat for håndheving og informasjon om kvinners rettigheter og forbud mot diskriminering. Norden har opprettet likestillingsombud, og de øvrige landene har ulike former for *commissions*. Arbeidsoppgavene går i hovedtrekk ut på å håndheve loven, informere og gi støtte til arbeidslivet. Likelønnsaker blir vanligvis fremmet for en form for arbeidsrett, *tribunals*. Selve likelønnsbestemmelsene er som nevnt, svært like og bygger på prinsippet om at kvinner og menn skal tilbys like vilkår i et ansettelsesforhold. Retten til lik lønn for arbeid av lik verdi dekker også arbeid som i det ytre er forskjellig, men er begrenset til samme arbeidsgiver. Det eneste unntaket er Norge, hvor likestillingsloven har definert arbeid av lik verdi til kun å omfatte arbeid som er tilnærmet likt.

Det går et skille mellom land som har tradisjoner for individuell, desentralisert lønnsdannelse og land med tradisjoner for forhandlinger mellom organiserte parter. Dette skillet har betydning for hvordan likelønnslovgivning og arbeidsvurdering fungerer i lønnsdannelsen.

Skillet gir seg utslag ved:

- rettmessige krav eller forhandlingsrett
- handlingsbasert eller klagebasert lovgivning

9.2.7 Rettmessige krav eller forhandlingsrett

Det viktigste skillet går mellom likelønn som et rettmessig krav og likelønn som et forhandlingskrav. Land med desentralisert lønnsdannelse, har også sterkere tradisjoner for å lovfeste rettigheter og forbud mot diskriminering. Canada og USA er de land som har bidratt mest til å utvikle lovfesting av likelønn og begrepet arbeid av lik verdi. Dersom en arbeidsvurdering påviser kjønnsbasert lønnsdiskriminering, gir det rettmessige krav om lønnsjusteringer for hele lønnsgrupper innen en virksomhet.

Direkte kopling mellom lønnsjustering og resultatet av arbeidsvurdering har vist seg vanskelig i land med tradisjoner for kollektive lønnsforhandlinger. Organisasjonene i arbeidslivet er lite villige til å la arbeidsvurderinger gå foran de tradisjonelle lønnsforhandlingene. En mer akseptert strategi er å bruke resultatet fra arbeidsvurderingen som grunnlag for lokale forhandlinger.

Land med tradisjoner for sentralisert, kollektiv lønnsdannelse har styringsmuligheter og virkemidler til å minske lønnsgapet. De ulike virkemidlene kan være små lønnsforskjeller generelt og lavlønnsгарantier, (Norden) heving av laveste lønn i kvinneyrkene, (Australia); eller fjerning av egne manns- og kvinnetariffer, slik det ble gjort i alle industrialiserte land på 60- og 70 tallet. Slike tiltak fører til at kvinners lønn i gjennomsnitt øker i forhold til menns lønn, uten å gå gjennom kompliserte prosedyrer for arbeidsvurdering på virksomhetsnivå. Men internasjonale erfaringer viser at sentraliserte, kollektive lønnsforhandlinger også kan ignorere krav om likelønn eller oppjustering av kvinners lønn. Da kvinnetariffene ble fjernet på 60 og 70-tallet ga det statistisk utslag på det gjennomsnittlige lønnsgapet mellom kvinner og menn, siden har det vært små endringer i lønnsgapet mellom kvinner og menn. (OECD, 1991)

Muligheten til å oppnå likelønn i systemer for kollektive forhandlinger er avhengig av definisjonen og forståelsen av prinsippet om likelønn. Hvis målet er å øke lønnen i kvinnedominerte bransjer, så er det sannsynlig at sentrale forhandlinger er den mest effektive fremgangsmåten. Men hvis målet er å fjerne ulik lønn for arbeid av lik verdi, innen samme virksomhet, så ser det ut til at arbeidsvurdering kan være vel så effektivt og målrettet.

9.2.8 Handlingsbasert eller klagebasert lovgivning

Handlingsbaserte lover pålegger arbeidsgiver å arbeide aktivt for likestilling og likelønn i den enkelte virksomhet. Lovene omfatter gjerne krav om at det skal utarbeides planer for gjennomføring av likestilling eller likelønn, med krav om lønnsjusteringer hvis det kan påvises diskriminering. Erfaringer fra handlingsbaserte tiltak for likelønn er få og begrenset til Canada og USA, hvor de stort sett er satt i verk i offentlig sektor.

Canada har lovfestet handlingsbaserte likelønnsiltak, som skal sikre rettferdig lønn for kvinner og menn basert på arbeidsvurdering i virksomheten. Det innebærer at likelønnsiltak skal iverksettes uavhengig av klager om at noen grupper eller individer blir lønnsdiskriminert. Finland og Sverige har nå lovfestet pålegg om at det utarbeides likestillingsplaner i både offentlig og privat sektor. Lovene gjelder likestilling generelt, og er ikke utviklet med særlig tanke på likelønn. Lovene ble nylig vedtatt og foreløpig er det sparsomt med erfaringer.

Klagebasert likelønnslovgivning er mest vanlig. En klagebasert likelønnslov er gjerne individbasert og forutsetter at den enkelte kan bevise at hun er lønnsdiskriminert. Erfaringsmessig fører klagebaserte prosedyrer til mindre aktivitet. Grunnen kan være at rettssaker tar lang tid, har store kostnader, bygger på kompliserte prosedyrer og at loven ofte har et uavklart forhold til arbeidsretten. Men det forelig-

ger en rekke eksempler, særlig fra England og Danmark, hvor enkeltsaker har vunnet frem og hvor resultatet har fått betydning for store kvinnegrupper. Arbeidsvurdering har vært et sentralt element og bevismateriale i slike saker.

Likelønnsbestemmelsene i EU og medlemslandene er klagebaserte. Flere EU-land har brukt EF-domstolen til å ta opp større og prinsipielle likelønnsaker. Det gjelder land som Danmark, England, Tyskland og Belgia. Gjennom disse sakene har rettspraksis styrket likelønnsprinsippet, og kvinner som har ment seg diskriminert og fremmet sak, har stort sett fått medhold. Sentrale prinsipper som EF-domstolen har tatt stilling til, er blant annet at begrepet arbeid av lik verdi også omfatter forskjellig arbeid, arbeidsgivers bevisbyrde og at det må stilles krav til systemer for arbeidsvurdering for at de ikke skal virke kjønnsdiskriminerende. EF-domstolen har med andre ord styrket den klagebaserte lovgivningen i medlemslandene. Flere av dommene har fått stor betydning i form av lønnsjusteringer for kvinne-dominerte grupper på virksomhetsnivå.

I Norge og Norden, med våre tradisjoner for sentraliserte og kollektive lønnsforhandlinger, har vi sparsomt med erfaringer med arbeidsvurderinger. I Sverige, England og Danmark brukes arbeidsvurdering som bevismateriale i enkeltsaker, men vi har ingen erfaringer med at metoden har styrt lønnsdannelsen direkte. Men lønnsdannelsen er i endring, og beveger seg mot mer desentralisert og individbasert lønn, også i Norden. I kjølvannet av den utviklingen følger ulike systemer for arbeidsvurdering, noe som gjør metoden mer aktuell også i land med tradisjoner for kollektive forhandlinger.

Del IV
Utvalgets anbefalinger

KAPITTEL10

Forutsetninger for kjønnsnøytral arbeidsvurdering

Målet om likelønn mellom kvinner og menn er nedfelt både i lov- og avtaleverket. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene har inngått avtaler for å bedre likestillingen mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Målet om likestilling er begrunnet både ut fra allmenne rettferdighetsbetraktninger, og ut fra en erkjennelse om at likeverdig deltakelse av kvinner i arbeidslivet har stor betydning for samfunnsøkonomisk vekst og moderne velfungerende bedrifter. Samtidig viser det seg at det fortsatt er betydelige lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte arbeidstakergrupper, og at en del av lønnsforskjellene er betinget av kjønn.

Utvalget har tatt berettigelsen av likelønn for gitt. Tema for utvalgets arbeid har vært å avklare hva som ligger bak lønnsforskjellene, og på den bakgrunn diskutere hvordan arbeidsvurdering kan nyttes som virkemiddel for å oppnå likelønn. Valg av metoder for arbeidsvurdering og hvordan metodene kan anvendes i norsk arbeidsliv, har vært de sentrale tema for utvalget.

Bruk av arbeidsvurdering for å oppnå likelønn er ikke noe nytt. Utvalgets innstilling bygger derfor på erfaringer fra norske forhold i tillegg til de sentrale erfaringer og metoder som er utviklet internasjonalt på dette feltet. Erfaringer viser at arbeidsvurdering har potensial som virkemiddel for likelønn, men et vellykket resultat er avhengig av en del sentrale forutsetninger. Virkemidler og tiltak for likelønn viser stor variasjon internasjonalt. Det er både forståelig og nødvendig, siden de enkelte land har ulike former og instrumenter for lønnsdannelse. Den store variasjonen i lovgivning og institusjonelle forhold i lønnsdannelsen, gjør at det ikke er mulig å peke ut den beste eller strategisk «riktige» fremgangsmåten for iverksettning av prinsippet om likelønn. Utvalget har lagt vekt på at forslagene skal være i samsvar med normer og tradisjoner i norsk arbeidsliv.

Utvalget har samlet seg om noen sentrale prinsipper og forutsetninger, som det bygger sine anbefalinger på. Det har vist seg nødvendig å vurdere rammebetingelsene for bruk av arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel. I den forbindelse har spørsmålet om bruk av arbeidsvurdering i forhold til de kollektive lønnsforhandlingene og avtaleverket, stått sentralt. Dersom arbeidsvurdering nyttes må det etter utvalgets vurdering skje på basis av frivillighet og avtaler mellom partene i arbeidslivet. I denne utredningen blir det ikke gitt noen detaljert oppskrift over eller satt formelle krav til, hvordan arbeidsvurdering skal gjennomføres. Ved hjelp av noen sentrale prinsipper og retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering, legges det opp til at partene i arbeidslivet gjennom avtaler fjerner diskriminerende elementer i lønnsdannelsen.

Dette kapitlet gir en vurdering både av ideelle og praktiske krav som kan og må stilles til arbeidsvurdering for at det skal bli et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for likelønn. Hvordan systemet blir tatt i bruk i lønnsdannelsen er et spørsmål som i første rekke må løses gjennom frie forhandlinger og avtaler. Den normative diskusjonen om teoretiske og ideelle forutsetninger for arbeidsvurdering, kan derfor skilles fra diskusjonen om den praktiske anvendelsen av systemet, som tas opp i *"Behov for revisjon av Lov om likestilling mellom kjønnene"* i kapittel 13. De ideelle forutsetningene for en kjønnsnøytral vurdering kan komme i konflikt med praktiske hensyn. For utvalget har det derfor vært en utfordring både å sikre at sentrale likelønnspolitiske hensyn blir ivaretatt, samtidig som det er tatt hensyn til hvordan lønnsdannelsen skjer i arbeidslivet i dag. Det vil si å finne balanse mellom ideelle fordringer og pragmatiske, realistiske løsninger på et konfliktfylt spørsmål.

10.1 KJØNNSNØYTRALITET

Internasjonale erfaringer omfatter arbeid med å utvikle nye alternative systemer for arbeidsvurdering, som er særlig egnet til å gi en likeverdig vurdering av både kvinners og menns arbeid. Slike systemer har gjerne som målsetting «å oppvurdere den historiske nedvurderingen av kvinnedominert arbeid.» Hensikten er å realisere likelønn gjennom å påvise hvor det er nødvendig å endre lønnsrelasjonene mellom kvinne- og mannsdominert arbeid.

Arbeidsvurdering omfatter både tekniske og normative elementer. Det vil si at teknikken alltid vil være påvirket av holdninger og gjeldende normer. En teknisk metode for arbeidsvurdering vil alltid medføre et element av skjønn, og er i seg selv ikke noen garanti for kjønnsnøytralitet og objektiv måling av arbeidets verdi. Det er derfor viktig og nødvendig å definere noen forutsetninger for kjønnsnøytral arbeidsvurdering.

Utgangspunktet for å gjennomføre arbeidsvurdering for likelønn er behovet for å kartlegge om det eksisterer kjønnsbaserte lønnsforskjeller. En sentral forutsetning er derfor at metoden skal bidra til å skape forandringer, både i forståelsen av arbeidets innhold og verdi, og i lønnsrelasjoner. En prosess som består av sammenligninger av forskjellig type arbeid på tvers av faggrenser og hvor nye sider ved arbeidet blir dokumentert og lagt vekt på, vil stille store og nye krav til våre tilvante oppfatninger av hva som er rettferdig fordeling. Prosessen kan lett oppfattes som at kvinner får særfordeler. Det er derfor nødvendig å legge vekt på at denne prosessen ikke skal føre til at kvinners arbeid skal gis ekstra uttelling eller at metoden skal praktisere positiv diskriminering. Metoden skal dokumentere eventuelle kjønnsbaserte skjevheter gjennom å fange opp trekk ved kvinners og menns arbeid på en likeverdig måte.

En indikasjon på om et system fungerer kjønnsnøytralt er om systemet kan avdekke lønnsmessig forskjellsbehandling. For å oppnå et kjønnsnøytralt resultat, er det derfor nødvendig å være særlig oppmerksom på innholdet i og egenskaper ved kvinnedominert arbeid. Hvilken verdi som tillegges et arbeid er i stor grad påvirket av holdninger, og undersøkelser viser at både kvinner og menn har lett for å nedvurdere kvinners arbeid. For å sikre et likeverdig og kjønnsnøytralt resultat, er arbeidsvurdering et verktøy som kan korrigere tidligere og gjeldende nedvurdering av kvinners arbeid.

Utvalget legger derfor til grunn at arbeidsvurdering kan brukes som et virkemiddel for endring og oppvurdering av kvinnedominert arbeid. Retningslinjene for arbeidsvurdering er utviklet med tanke på å fange opp egenskaper ved kvinne- og mannsdominert arbeid på en likeverdig måte.

10.2 KJØNNSBASERTE LØNNSFORSKJELLER

Statistikk og analyser viser at det fortsatt eksisterer kjønnsbasert lønnsdiskriminering i arbeidslivet. Likelønn er en politisk målsetting, nedfelt i Lov om likestilling mellom kjønnene og i avtaler mellom organisasjonene i arbeidslivet. Utgangspunktet er med andre ord et faktisk lønnsgap mellom kvinner og menn, og en erkjennelse av at det er nødvendig å sette inn tiltak med sikte på å skape endringer i lønnsrelasjonene mellom kvinner og menn.

Likelønn dreier seg om å oppheve lønnsmessig kjønnsdiskriminering. Likelønn handler derfor ikke primært om generelle lavlønsproblemer eller andre former for urimelig lønnsfastsetting, ei heller om lønnsforskjeller mellom kvinner eller lønnsforskjeller mellom menn.

Forutsetningen om urimelighet og diskriminering i lønnsdannelsen er viktig, fordi hensikten med likelønn ikke er å gjennomføre lik lønn for alle. Det er legitimt

og ikke i strid med likelønnsprinsippet at lønn påvirkes av andre faktorer, som ansiennitet, prestasjoner og etterspørsel i markedet.

10.3 ARBEIDSVURDERING I ET KJØNNSDELT ARBEIDSMARKED

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er en viktig begrunnelse for å ta i bruk arbeidsvurdering som metode for likelønn. I det norske arbeidsmarkedet arbeider de fleste i stillinger eller yrkesgrupper som er dominert av det samme kjønn som dem selv. Undersøkelser viser at ulik lønn for likt arbeid, det vil si direkte diskriminering, i liten grad ligger bak lønnsgapet mellom kvinner og menn. Grunnen til at den direkte diskrimineringen er relativt liten, er at den er åpenbar og strider mot oppfatningen av hva som er rimelig.

Arbeidsvurdering slik det er definert her tar i liten grad opp direkte individuell lønnsdiskriminering, det vil si ulik lønn for likt arbeid. Det sentrale problemet ligger i at det eksisterer en systematisk nedvurdering stillinger dominert av kvinner. Det likestillingspolitiske målet er å fremme likelønn i et kjønnsdelt arbeidsmarked. Arbeidsvurdering som likelønnspolitisk verktøy bygger på en årsaksforbindelse mellom et kjønnsdelt arbeidsmarked og lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte grupper. Som en følge av dette bygger metoden på at når lønn i grupper dominert av kvinner er lavere enn lønn i stillinger dominert av menn, og arbeidet er av samme verdi, så dreier det seg om lønnsdiskriminering.

Utvalget erkjenner at det eksisterer ulikelønn i Norge. Dette kommer til dels til uttrykk som direkte diskriminering, dels som stillingsdiskriminering og dels som verdsettingsdiskriminering. Utvalget har tatt utgangspunkt i at arbeidsvurdering kan være et verktøy for å rette opp verdsettingsdiskriminering.

Utvalget mener at arbeidsvurdering kan være et egnet virkemiddel for å kartlegge og avdekke ulikelønn mellom kvinne- og mannsdominerte grupper, og danne grunnlaget for utvikling av tiltak for likelønn. Utvalget vil peke på at det finnes flere virkemidler for å rette opp diskriminerende lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte grupper, som er avdekket gjennom arbeidsvurdering.

10.4 SAMMENLIGNING AV FORSKJELLIG ARBEID

For at arbeidsvurdering skal bli et effektivt virkemiddel for likelønn, er det nødvendig å sammenligne forskjellige typer arbeid. Et felles trekk ved de internasjonale erfaringene er at lovgivning om likelønn definerer arbeid av lik verdi til å omfatte sammenligninger på tvers av fag- og yrkesgrenser. Arbeid av lik verdi omfatter mer enn likt arbeid, og betyr at to typer arbeid som i det ytre er forskjellig, kan ha like store krav til utdanning, ansvar og beslutninger. Grunnen til at det i internasjonale konvensjoner og direktiver brukes begrepet arbeid av lik verdi og ikke likt arbeid, er at lønnsforskjellene i stor grad følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

Sammenligninger på tvers av faggrenser er et brudd med den tradisjonelle formen for arbeidsvurdering i arbeidslivet. De tradisjonelle systemene ble utviklet med tanke på egne fag eller yrkesgrupper i en virksomhet eller en bransje, eksempelvis ved at verdien i stillingene funksjonær og produksjonsarbeider ble målt med hver sine systemer for arbeidsvurdering. Sammenligninger på tvers av faggrenser er også et brudd med den tolkingen som inntil nylig er lagt til grunn for håndheving av likelønnsbestemmelsen i den norske likestillingsloven.

Samtidig som styrken ved arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel, nettopp er at det skapes mulighet for sammenligning av forskjellig type arbeid, så har slike sammenligninger sine begrensninger. Sammenligning og rangering av forskjellig arbeid, stiller store krav til valg og definisjon av faktorer og hvordan disse

vektes i forhold til hverandre. Dette forsterkes av at metoden alltid vil inneholde et element av skjønn. Jo større forskjellen er mellom det arbeidet som sammenlignes, jo større krav må det stilles til systemet. Et system som kan brukes for alle yrker i alle deler av arbeidslivet, må ha god evne til abstraksjon, det vil si evne til å trekke ut felles egenskaper i arbeid som i det ytre er helt forskjellig. I tillegg krever det praktiske arbeidet for likelønn at resultatet kan konkretiseres.

En generell metode eller system for arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn er derfor mest relevant og kan kun begrunnes i behovet for å sammenligne kravene til ulike typer arbeid, også på tvers av faggrenser.

Utvalget bygger sine vurderinger på nasjonale og internasjonale forpliktelser, nedfelt i Lov om likestilling mellom kjønnene, ILO-konvensjon nr 100, FNs «kvinnekonvensjon», EU-direktivet om likelønn etc. Disse forpliktelsene innebærer at diskriminering pga kjønn ikke er tillatt. Prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi er retningsgivende.

10.5 VURDERING AV ARBEIDSTAKERGRUPPER

Et viktig premiss for at arbeidsvurdering skal bli et effektivt virkemiddel, er at den kan være et godt grunnlag for å sammenligne kvinnedominerte arbeidstakergrupper med mannsdominerte grupper, og at eventuelle lønnsjusteringer gjelder for hele gruppen, også menn i kvinnedominerte stillinger.

Arbeidsvurdering skal måle innhold og krav slik de defineres for en stilling eller en gruppe. Det er med andre ord ikke den enkeltes prestasjoner som skal måles.

Arbeidsvurderingen skal fange opp faktorene i en «ideal» stilling, samtidig som vurderingen skal være realistisk og gi en måling av reelle krav til stillingen.

Ved å vurdere definerte stillinger er det lettere å skille de ideelle kravene fra individuelle prestasjoner. Dersom arbeidsvurdering nyttes til å vurdere en enkelt stilling, så blir det ofte vanskelig å skille den individuelle innsatsen fra stillingens innhold, som bør være utformet uavhengig av hvem som innehar stillingen. En vanlig feilkilde er at individuelle egenskaper blir fanget opp i en måling av stillingens verdi. Vurderinger og målinger på gruppenivå øker sannsynligheten for objektivitet, og gir et bedre grunnlag til å foreta generaliseringer om innholdet i kvinnedominert arbeid sammenlignet med innholdet i mannsdominert arbeid.

Sammenligninger på gruppe- eller stillingsnivå er også forenlig med systemet for kollektivavtaler. Dersom arbeidsvurderingen løftes opp på gruppe og avtalenivå, vil det føre til at metoden berører flere arbeidstakere og at det skapes større interesse for arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel.

I prinsippet kan alle grupper sammenlignes, men hvilke grupper det er meningsfylt å sammenligne, vil alltid være gjenstand for vurdering. I Australia benyttes et omfattende system for hele arbeidslivet. Der defineres «arketyper» for en stilling, eks sykepleier eller filetarbeider. En slik grunnstilling kan så relateres og sammenlignes med en annen arketype, eks politi eller bryggeriarbeider. Hver stilling kan deretter deles inn og graderes etter innhold i og krav til, de ulike nivåene innen stillingskategoriene.

Avgrensning og definisjon av en gruppe er et annet springende punkt. Hvor stor spredningen er i gruppen, kan få betydning for resultatet. Det er også viktig å definere gruppene slik at kjønnsfordelingen kommer frem. Kvinnedominerte grupper er ofte bredt sammensatt, og er i større grad omfattet av sekkebetegnelser enn mannsdominerte grupper. Det er sannsynlig at mange kvinnedominerte yrker vil «tjene på» å bli delt i mindre grupper, slik at spesifikke krav i arbeidet lettere kommer frem.

Etter utvalgets oppfatning kan arbeidsvurdering anvendes både på enkeltstillinger og grupper. Individuelle vurderinger kan imidlertid føre til analyse av prestasjoner og

individuell innsats, men kan være nyttig ved håndheving av individuelle likelønnsaker. Vurderinger av grupper øker objektiviteten i vurderingen, og er egnet til å påvirke og endre strukturelle forhold. Sammenlikning og vurdering av ulike grupper arbeidstakere vil også samsvare godt med det norske systemet for lønnsdannelse.

Utvalget mener at sammenligninger av arbeidets verdi kan skje både for grupper og for enkeltstillinger. Utvalget har likevel primært drøftet hvordan arbeidsvurdering kan gjennomføres på gruppenivå og på tvers av fag- og yrkesgrenser.

KAPITTEL11

Systemer for arbeidsvurdering

Utvalget har i tråd med mandatet, ikke sett det som sin oppgave å utvikle et helt nytt system for arbeidsvurdering. Utvalgets anbefalinger er basert på vurdering av tilgjengelige systemer og erfaringer med bruk av disse. Et viktig spørsmål er om det er mest hensiktsmessig at ett konkret system blir tatt i bruk i hele arbeidslivet, eller om det vil være bedre å utvikle et rammeverk i form av almenne retningslinjer som kan tilpasses lokale forhold på virksomhetsnivå.

11.1 ALLMENT ARBEIDSVURDERINGSSYSTEM

Systemene for arbeidsvurdering som er utviklet som virkemiddel for likelønn er bygget over samme lest, og i hovedsak på ILOs hovedfaktorer kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold. Systemene er konstruert for å sikre likeverdig vurdering av kvinners og menns arbeid. Arbeidets verdi defineres gjennom vurdering av de krav som stilles til stillingen, og ikke verdien for arbeidsgiver eller enkeltindividets prestasjoner.

Noen systemer er utformet slik at de kan brukes i hele arbeidslivet, med mindre lokale tilpasninger. Eksempler på slike systemer er *Svårighetsgradering* utviklet av svensk LO og *Pay Equity* fra New Zealand. Det siste systemet er presentert i eget vedlegg til utredningen. Det unike med disse systemene er at de både er utviklet med tanke på likelønn og anvendelighet i hele arbeidslivet. Fordelen med slike systemer ligger derfor i at de egner seg til å sammenligne kvinnedominert og mannsdominert arbeid på tvers av faggrenser. Ulempene med systemene er at de lett kan virke statiske og lite fleksible. Dersom et system oppfattes som lite velegnet og pålagt utenfra, er det også fare for at utbredelsen blir liten.

Det er også utviklet mer spesialtilpassete systemer. I Canada er det for eksempel utviklet systemer for kjønnsnøytral vurdering i offentlig sektor, i mindre bedrifter osv. Et annet skille går mellom detaljerte, tekniske systemer med poengsetting og vekting, og enklere systemer som gir en mer generell ramme for vurdering og rangering.

11.2 RAMMEVERK FOR LOKALT TILPASSET ARBEIDSVURDERING.

Internasjonalt er det lagt ned mye arbeid i å utvikle felles, allmenne retningslinjer for mer rettferdig og ikke-diskriminerende arbeidsvurdering. Retningslinjene kan brukes som rammeverk for virksomhetstilpasset gjennomføring av arbeidsvurdering, som inkluderer både system og prosess. Fordelen med et rammeverk er at det også kan brukes som rettesnor og korrigerende av tradisjonelle systemer for arbeidsvurdering.

En begrensning med å utvikle og anbefale et rammeverk for likeverdig vurdering av kvinners og menns arbeid, er at det kan bli vanskelig å foreta sammenligninger ut over virksomhetsnivå. Lokal tilpasning av systemet kan føre til at resultatene ikke blir direkte sammenlignbare. Et annet problem er at gjennom den lokale tilpassingen, kan systemet og prosessen bli tilpasset den etablerte lønnsstrukturen, det vil si at kjønnsnøytraliteten kan bli svekket.

Den største fordelen med et rammeverk er at sannsynligheten for at det blir tatt i bruk, er større enn for et detaljert og ferdigutviklet system. Det skyldes i stor grad at de som tar i bruk og tilpasser rammeverket også får et eiendomsforhold til det endelige systemet. Et annet forhold som taler for et rammeverk, er at erfaringene

viser at uansett valg av system, så har prosessen og hvordan systemet brukes stor betydning for resultatet. Et rammeverk kan gi retningslinjer for både den tekniske utviklingen og prosessen. Det blir derfor viktig at systemet oppfattes som lett å ta i bruk, og at det kan bidra til en positiv prosess.

Internasjonalt er det utgitt en rekke manualer og håndbøker om arbeidsvurdering og likelønn. Likestillingsombudet i Sverige har utgitt *JämO's handbok om arbetsvärdering*. Fagbevegelsen i England – TUC – har utviklet en manual, *Equal Value Manual*. Det samme har fagforeningen CUPE i Ontario, *We're making it happen!* Slike manualer inneholder gjerne oversikt over lover og avtaler på området, vurdering av systemer, krav til innhold og bruk av systemer og fagforeningenes rolle. Manualene gir nyttig informasjon og fungerer som et hjelpemiddel, men begrensningen ligger i at de ikke er forpliktende.

Et eksempel på et mer forpliktende og konkret rammeverk er likelønnsloven i delstaten Ontario i Canada. Loven gir ikke pålegg om bruk av et spesifikt system, men stiller detaljerte og formelle krav til hvordan systemet skal brukes og hvordan det bør utformes. Den kanadiske likelønnsloven stiller krav til både rammer og forutsetninger, selve gjennomføringen av arbeidsvurderingen og oppfølging av resultatet.

Etter utvalgets mening har de to metodene for kjønnsnøytral arbeidsvurdering både fordeler og ulemper. Et ferdig utviklet og konkret system kan være enklere å ta i bruk og det gir større garanti for kjønnsnøytralitet. Utvalget vil imidlertid legge avgjørende vekt på at systemer for arbeidsvurdering som blir tatt i bruk i den enkelte virksomhet alltid må tilpasses lokale variasjoner. Med det som et viktig utgangspunkt vil derfor utvalget ikke anbefale ett konkret og detaljert system for hele arbeidslivet. Utvalget har istedet valgt å utarbeide et rammeverk for arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, *Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering*, vedlegg 1. Rammeverket som er et tilbud til hele arbeidslivet, skal utvikles og tilpasses lokale behov i virksomheten før det tas i bruk som virkemiddel i lønnsfastsettelsen. Det blir opp til partene/virksomheten å finne et system som de mener tilfredsstillende i retningslinjene.

Utvalget anbefaler et rammeverk for kjønnsnøytral arbeidsvurdering fremfor ett konkret system. Utvalget anbefaler at i alle fall de dimensjoner i arbeidet som de fire hovedfaktorene kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold representerer, legges til grunn for arbeidet med å utvikle lokalt tilpassede arbeidsvurderingssystemer.

Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering presenteres som et tilbud til partene i arbeidslivet, slik at bruk og gjennomføring må baseres på avtaler mellom partene.

11.3 RETNINGSLINJER FOR KJØNNSNØYTRAL ARBEIDSVURDERING

Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering bygger på følgende prinsipper:

- hensikten med arbeidsvurderingen må avklares på forhånd, og bygge på avtaler mellom sentrale parter i arbeidslivet og / eller lokale avtaler
- kjønnsnøytral arbeidsvurdering omfatter både den tekniske delen av et system og prosessen for gjennomføring
- representanter for arbeidstakerne trekkes aktivt inn i prosessen
- alle grupper i virksomheten må vurderes ved hjelp av samme system
- faktorene må fange opp kvinne- og mannsdominert arbeid på likeverdig måte

– vektingen av faktorene må sikre kjønnsnøytral vurdering

Retningslinjene inneholder en rekke krav og betingelser og omfatter hele prosessen for kjønnsnøytral vurdering av arbeidets verdi. Her inngår avgrensning av arbeidsgiverbegrepet, definisjon av arbeidstakergrupper, kjønnsnøytral arbeidsvurdering og likelønn. Det stilles krav til kjønnsnøytralitet i selve systemet for arbeidsvurdering og i arbeidet med å samle informasjon, samt i utviklingen av stillingsbeskrivelser. For å oppnå resultater er det viktig at partene inngår forpliktende handlingsplaner om hvordan likelønn kan gjennomføres.

Organisasjonsgraden varierer mellom virksomheter og bransjer, og det er grunn til å anta at arbeidsvurdering og tiltak for likelønn, kan være like aktuelt blant organiserte som uorganiserte arbeidstakere. Dersom det gjennomføres arbeidsvurdering i en virksomhet, er det en selvfølge at både uorganiserte som organiserte omfattes av hele prosessen på en likeverdig måte. Arbeidsvurdering kan også gjennomføres i virksomheter uten organiserte arbeidstakere, ved at tilpasning og gjennomføring skjer lokalt som i andre virksomheter. I slike tilfelle er det grunn til å anta at arbeidet må baseres på initiativ fra arbeidsgiver.

Retningslinjene for kjønnsnøytral arbeidsvurdering følger utredningen som Vedlegg 1, og inneholder følgende punkter:

1. Klargjøring av begrepet arbeid av lik verdi
2. Definisjon av virksomhet
3. Avgrensning av grupper for sammenligning
4. Kjønnsnøytral arbeidsvurdering
5. Innsamling av stillingsbeskrivelser
6. System for kjønnsnøytral arbeidsvurdering
7. Bruk av de fire hovedfaktorene
8. Valg og definisjon av underfaktorer
9. Vekting av faktorene
10. Sammenligning av grupper
11. Gjennomføring av handlingsplaner for likelønn
12. Håndheving av Lov om likestilling mellom kjønnene.

Det er som nevnt utviklet flere arbeidsvurderingssystemer som har som mål å sikre kjønnsnøytral vurdering av arbeidets verdi. De fleste systemene er utarbeidet for bruk i enkelte bransjer eller sektorer i arbeidslivet. *Equity at Work* utviklet av Janice Burns og Martha Coleman, New Zealand er et allment system som kan brukes i alle deler av arbeidslivet. Systemet følger utredningen som Vedlegg II og er tatt med som et eksempel på system for kjønnsnøytral arbeidsvurdering.

Equity at work tilfredsstillende mange krav til kjønnsnøytral vurdering, i tillegg til at systemet åpner for lokale justeringer og tilpasning. Det er som nevnt helt avgjørende at systemet inngår i en prosess for likeverdig vurdering av arbeidets verdi, slik det fremgår i retningslinjene. En mekanisk gjennomgang av metoden slik den fremkommer i manualen (vedlegg II), er ingen garanti for kjønnsnøytral vurdering og gjennomføring av likelønn i en virksomhet.

11.4 FELLES PRINSIPP FOR FORHANDLING OG LOVVERK

Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn kan tas i bruk *både* for å sikre lovfestede rettigheter og for å hindre diskriminering i den del av lønnsdannelsen som skjer gjennom forhandlinger. Utvalget har derfor vurdert arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, både i relasjon til lov om likestilling mellom kjønnene og forhandlingssystemet.

Selv om de prinsippene for arbeidsvurdering som legges til grunn må være felles for lovanvendelsen og innen rammen av avtaler, er det likevel viktig å skille mellom arbeidsvurdering som virkemiddel for håndheving av likestillingsloven og utvikling av kjønnsnøytral arbeidsvurdering som del av lønnsdannelsen.

Utvalget mener at en effektiv strategi for norske forhold fortsatt må baseres på kombinasjon mellom lovgivning som setter normer og rammer for likelønnspolitikken, og et verktøy som partene i arbeidslivet finner formålstjenlig. Et rammeverk for arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, kan danne normen både for håndheving av likestillingsloven og for lokalt arbeid med kjønnsnøytral arbeidsvurdering.

11.5 VIRKEOMRÅDE FOR ARBEIDSVURDERING

Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering er basert på et generelt prinsipp om at alle typer stillinger kan sammenlignes. Retningslinjene kan med andre ord brukes til å foreta sammenligninger på tvers av virksomhetsgrenser. Som følge av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet finnes det virksomheter hvor kvinner eller kvinnedominerte stillinger ikke har noen mannsdominerte grupper for sammenligning. I slike tilfelle vil det være behov for å kunne foreta sammenligninger på tvers av virksomhetsgrenser. Resultatet av slike sammenligninger vil imidlertid ikke være bindende for arbeidsgiver.

Ett punkt som er viktig i relasjon til forhandlingssystemet, er sammenligninger på tvers av fagforeningsgrenser. Sammenligninger på tvers av tariffavtaler og organisasjonsgrenser kan føre til konflikter og praktiske problemer, da fagforeningene kun forhandler for sine medlemmer. Men intensjonene i loven og avtaleverket gjelder for lønnsrelasjoner på tvers av fagforeningsgrenser innen samme virksomhet. Lov om likestilling mellom kjønnene er klar på dette punktet, og denne forståelse har også støtte fra en dom i EF-retten (Enderby-saken). Lov om likestilling mellom kjønnene begrenser sammenligninger til samme virksomhet, noe som innebærer at forbudet mot lønnsdiskriminering er begrenset til arbeid innen samme virksomhet. På den annen side gjelder loven uavhengig av fagforeningsgrenser og områder for tariffavtaler, så lenge det er innen samme virksomhet.

Dette er et viktig prinsipp som har stor praktisk betydning, fordi ulike fagforeninger organiserer ulike typer arbeid, samtidig som organisasjonslinjene ofte følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og skillelinjer mellom kvinne- og mannsdominert arbeid. Et eksempel kan være kontor versus produksjonsarbeid i samme virksomhet. I tillegg kommer det faktum at mange arbeidstakere ikke er organisert. Sammenligninger på tvers av fagforeningsgrenser vil sikre at flere grupper kan sammenlignes, og at flere kvinner vil nyte godt av tiltakene for gjennomføring av likelønn.

Utvalget legger til grunn at som virkemiddel for likelønn kan arbeidsvurdering i prinsippet dekke alle stillinger i arbeidslivet.

Utvalget finner det hensiktsmessig at begrepet «virksomhet» defineres og avgrensnes lokalt, og at hovedavtalenes virksomhetsbegrep i de enkelte avtaleområder legges til grunn. Utvalget vil samtidig peke på at samme arbeidsvurderingssystem må brukes på tvers av avtaleområder og fagforeningsgrenser innen samme virksomhet, og at ved rettslig prøving av eventuelt brudd på likelønnsprinsippet vil likestillingsloven og eventuelle forskrifters definisjon av virksomhet, være den gjeldende.

Et mindretall i utvalget bestående av medlemmene Aamdal, Grønvold, Høgnes, Magnussen og Ødelien viser i denne forbindelse til særmerknadene i "Behov

for revisjon av Lov om likestilling mellom kjønnene" i kap. 13 side 135 om definisjon av virksomhet.

KAPITTEL12

Gjennomføring av arbeidsvurdering og likelønn

Kjønnsnøytral arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn kan gjennomføres på flere måter. Hvordan arbeidsvurdering tas i bruk er avhengig av situasjonen og problemet som skal løses. Det kan dreie seg om alt fra total gjennomgang av lønns- og arbeidssituasjonen i en virksomhet, til behandling av en enkelt klagesak.

I det følgende skisseres ulike fremgangsmåter for bruk av arbeidsvurdering med sikte på likelønn. Utgangspunktet er frivillige ordninger, basert på at partene i arbeidslivet inngår avtaler om kjønnsnøytral arbeidsvurdering og likelønn. Dersom den frivillige tilnærmingen ikke fører frem, eller det oppstår konflikter underveis, kan håndhevingsapparatet tre inn.

Utvalget anerkjenner at lønnsdannelsen i Norge normalt skjer gjennom frie forhandlinger mellom partene, basert på avtaler og innenfor rammen av arbeidslivslovgivningen.

Et første skritt kan være at de sentrale partene inngår intensjonsavtaler om kjønnsnøytral arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. På det grunnlag utarbeides lokale tilpasningsavtaler.

Bruk av resultatene fra arbeidsvurdering til å rette opp diskriminerende lønnsforskjeller, forutsetter at partene lokalt utarbeider lokale handlingsplaner for lønnsjusteringer i tråd med likelønnsprinsippet.

Dersom det ikke inngås lokale planer for likelønn eller partene ikke er organisert, har arbeidsgiver likevel selvstendig plikt til å rette opp urettmessige forhold. Håndhevingsapparatet koples inn som følge av klagesaker, enten for brudd på likestillingsloven eller forpliktelser i avtaleverket. Håndhevingsapparatet består av Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling eller Arbeidsretten, hvor begge instanser er forpliktet av Lov om likestilling mellom kjønnene.

12.1 AVTALER MELLOM PARTENE

Bruk av arbeidsvurdering må bygge på avtale mellom organisasjonene i arbeidslivet. Det vil si at sentrale parter inngår avtaler om prinsipper for kjønnsnøytral arbeidsvurdering. Lokale tilpasningsavtaler gir nærmere retningslinjer for hvordan arbeidsvurderingen skal gjennomføres i virksomheten. En slik avtale må være forpliktende. Dersom resultatet av arbeidsvurderingen tilsier at lønnsstrukturen er i strid med avtaleverkets eller likestillingslovens bestemmelser om likelønn, så må det få konsekvenser. En avtale må antyde løsninger for hvordan likelønn skal gjennomføres.

Lokale avtaler må omfatte arbeidsvurdering av alle stillinger eller grupper i virksomheten, og det er selvsagt ikke noen forutsetning at det foreligger klager fra de ansatte. Utgangspunktet bør være et generelt behov for systematisk gjennomgang av lønnsfastsettelsen på en arbeidsplass, for eventuelt å avdekke diskriminerende elementer.

På grunnlag av avtale mellom organiserte parter, gjennomføres arbeidsvurderingen for alle grupper ansatte i virksomheten. Det vil si at arbeidsvurderingen gjennomføres på tvers av organisasjonsgrenser i virksomheten og omfatter organiserte som uorganiserte arbeidstakere.

Utvalgets flertall medlemmene Nybøen, Reese, Dåvøy, Sørensen, Ryel, Stølen, Høgnes, Berg, Kallevig og Magnussen anbefaler at de sentrale parter i offentlig og privat sektor inngår en prinsippavtale om bruk av arbeidsvurdering som virke-

middel for likelønn, herunder at det skal brukes kjønnsnøytrale systemer. Prinsippavtalen bør bygge på rammeverket som blir foreslått i utredningen.

Utvalgets medlemmer Aamdal, Grønvold og Ødelien finner det ikke hensiktsmessig at partene i staten inngår en prinsippavtale om bruk av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. Det er de lokale parter som må inngå slike avtaler og som må gjennomføre arbeidsvurdering for å løse eventuelle likelønnsproblemer.

Det er enighet i utvalget om at arbeidsvurdering gjennomføres innen den enkelte virksomhet og tilpasses den lokale arbeids- og stillingsstruktur. Gjennomføringen forutsetter enighet mellom lokale parter i hver virksomhet, og baseres på lokale tilpasningsavtaler.

12.2 HANDLINGSPLANER FOR LIKELØNN

Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for at lønnsfastsettingen i virksomheten ikke virker lønnsdiskriminerende. Denne forpliktelsen innebærer at dersom det avdekkes lønnsdiskriminering, eller kjønnsbaserte lønnsforskjeller i en virksomhet, så må det få praktiske konsekvenser. Arbeidsgiver er forpliktet til å endre lønnsforholdene slik at lovstridige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn blir avskaffet.

Dersom arbeidsvurdering avdekker brudd på prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi, må partene bli enige om hvordan likelønn skal gjennomføres i virksomheten. Det kan gjøres ved at det utarbeides en forpliktende handlingsplan for likelønn. Hensikten med planen er å vise behovet for lønnsjusteringer og sette tidsrammer for gjennomføringen av likelønn.

Utvalget går inn for at likelønn fortrinnsvis iverksettes gjennom forhandlinger og avtaler mellom partene. Det anbefales at partene utarbeider handlingsplan for hvordan eventuelle kjønnsbaserte lønnsforskjeller skal rettes opp, bl a på grunnlag av gjennomført arbeidsvurdering. Utvalget vil påpeke at hvis det blir avdekket kjønnsmessige lønnsforskjeller så er arbeidsgiver forpliktet til å rette opp disse.

12.3 BEHANDLING OG HÅNDHEVING AV KLAGER ETTER LIKES-TILLINGSLOVEN

Dersom en ansatt eller en stillingsgruppe mener de er lønnsdiskriminert, og det ikke er mulig å oppnå avtale om arbeidsvurdering eller handlingsplan for likelønn på arbeidsplassen, kan de klage til Likestillingsombudet. Likestillingsombudet vil vurdere klagen, og eventuelt også legge saken frem for avgjørelse i Klagenemnda for likestilling. Dersom tvisten gjelder innholdet i en tariffavtale kan de fremme saken for egen fagforening for å få prøvet saken i Arbeidsretten.

Likestillingsombudets rolle vil avhenge av hva som er temaet i den enkelte saken, det vil si hva som er utgangspunktet for klagen. Dersom partene ikke greier å komme frem til enighet om en avtale om arbeidsvurdering i virksomheten, kan ombudet trekkes inn som rådgivende og meglende instans. Likestillingsombudet kan gi informasjon om hvilke forpliktelser partene har, og gi muntlig og skriftlig råd og eksempler på hvordan en avtale kan og bør utformes. Dersom det oppstår konflikter underveis i arbeidsvurderingsprosessen kan også en av partene henvende seg til ombudet for assistanse.

Utvalget mener at det må ytes veiledning overfor arbeidslivet for å øke forståelsen og kunnskapen om bruk av kjønnsnøytral arbeidsvurdering. Utvalget anbefaler at Likestillingsombudets informasjons- og rådgivningsfunksjon overfor arbeidslivet blir styrket.

Utvalget ser det som en fordel om arbeidslivets organisasjoner etablerer egne rutiner og apparat for rådgivning og veiledning om likelønn. Partene kan bidra til å

heve kompetansen om likelønn og kjønnsnøytral arbeidsvurdering gjennom kurs og veiledning.

Om klager – som vanligvis er kvinne – påstår at hun utfører arbeid av lik verdi som en mannlig arbeidstaker, men til lavere lønn, har arbeidsgiver plikt til å legge frem grunnlaget for lønnsfastsettingen, det vil si at arbeidsgiver må kunne vise på hvilken basis stillingene er vurdert og lønnen er fastsatt. Likestillingsombudet kan i henhold til loven kreve alt av opplysninger fra arbeidsgiver. Ombudet foretar en vurdering av arbeidets verdi basert på de samme fire hovedfaktorene, samt foretar en skjønsmessig totalvurdering. Kommer ombudet til at arbeidet er av lik verdi, må det deretter avgjøres om lønnsulikhetene skyldes andre faktorer enn kjønn, f eks ansiennitet eller markedsverdi.

Prinsippet om arbeidsgivers bevisbyrde ble lovfestet i Lov om likestilling mellom kjønnene gjennom revisjon i 1995. Det innebærer at dersom det er gjennomsnittlige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i en virksomhet, er det arbeidsgiver som må vise hva som er årsakene til dette lønnsgapet. Arbeidsgiver må kunne bevise at det ikke skyldes diskriminering, men legitime forhold som f eks ulike krav til kompetanse i det arbeidet som kvinner og menn utfører. En måte å dokumentere grunnlaget for lønnsfastsettingen er å foreta en arbeidsvurdering. Ved hjelp av arbeidsvurdering kan arbeidsgiver vise hva som er innholdet i kvinners og menns arbeid, og på den måten avklare om det dreier seg om lønnsdiskriminering eller om det er legitime årsaker til lønnsforskjeller. I dette arbeidet er det avgjørende at arbeidsvurderingen gjennomføres på en kjønnsnøytral måte.

Dersom Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling skal vurdere om det foreligger brudd på likelønnsbestemmelsen, så må vurderingen baseres på måling av arbeidets verdi og sammenligninger av lønn. Utvalget vil likevel ikke gå inn for at arbeidsvurdering skal være eneste metode som kan måle arbeidets verdi i en likelønns sak. I en dom i EF-retten ble prinsippet om at arbeidsvurdering kun er en av flere mulige metoder for måling av arbeidets verdi, stadfestet (se kap 6.2.3). Den viktigste begrunnelsen for et slikt standpunkt, er at arbeidsvurdering ikke skal oppfattes som tvangstrøye og at det skal være mulig å fremme krav om likelønn uten at det blir gjennomført en arbeidsvurdering.

KAPITTEL13

Behov for revisjon av Lov om likestilling mellom kjønnene

Utvalget har drøftet revisjon av Lov om likestilling mellom kjønnene, med tanke på styrking av likelønnsprinsippet og arbeidsvurdering som et effektivt virkemiddel for likelønn. Flere av punktene som tas opp er diskutert tidligere i denne utredningen og i St.meld nr. 70 (1991-92) om Likestillingspolitikk for 1990-åra. Utvalget har ikke foretatt noen utfyllende juridisk gjennomgang av de ulike punktene, og anbefaler heller ikke noen tekstmessige forslag til revisjon av likestillingsloven.

– *arbeid av lik verdi defineres til å gjelde på tvers av faggrenser*

Forarbeidene til Lov om likestilling mellom kjønnene gir en snever definisjon av begrepet arbeid av lik verdi, men lovens ordlyd gir ingen indikasjon på en slik begrensning. ILOs likelønnskonvensjon og EUs likelønnsdirektiv åpner for sammenligninger av helt forskjellig type arbeid, noe som også er bekreftet i rettspraksis. Norge har forpliktet seg til begge disse bestemmelsene gjennom avtaler og Likestillingsombudet tolker og praktiserer loven i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

Sammenligninger av arbeid på tvers av faggrenser vil i praksis innebære sammenligning av arbeid på tvers av fagforenings- og tariffavtalegrenser. Lovens forarbeider setter ingen begrensninger på dette punkt, og Arbeidsretten har allerede tillatt dette i «bioingeniørsaken». Uten en slik adgang ville det neppe hatt noen praktisk betydning med sammenligninger på tvers av faggrenser. En slik begrensning vil dessuten være i strid med den forståelsen av likelønnsdirektivet som er lagt til grunn ved EF-domstolen, bl a i Enderbysaken (C-127/92), jf "*Likelønnsbestemmelser – EU og EØS*" i kap 5.2.

For å sikre effektiv håndheving av likelønnsprinsippet vil det være en fordel å synliggjøre i lovteksten at begrepet arbeid av lik verdi fortolkes slik at det kan foretas sammenligninger av helt forskjellig arbeid og på tvers av faggrenser. En slik endring ble også foreslått i St.meld. nr. 70 (1991-92) om likestillingspolitikk i 1990-åra.

Utvalget legger til grunn at internasjonale forpliktelser tilsier at Lov om likestilling mellom kjønnene praktiseres slik at det er mulig å sammenligne arbeid på tvers av fag- og yrkesgrenser og på tvers av fagforeningsgrenser. Dette vil ikke medføre behov for revisjon av lovteksten, men av pedagogiske grunner kan dette være hensiktsmessig.

Loven gir lite veiledning om hvordan sammenligningen skal foregå, og sier ikke noe om hvilke kriterier eller retningslinjer som skal ligge til grunn for sammenligningen. I forarbeidene nevnes faktorene arbeidsforhold, nødvendig utdanning, ferdigheter, erfaring og ansvar forbundet med arbeidet, som eksempel på faktorer som kan være påkrevd å vurdere. Men det blir ikke gitt noen veiledning om hvilke faktorer som bør trekkes inn eller hvordan de ulike faktorene bør vektlegges.

Gjennom EF-domstolens praksis er det etablert enkelte retningslinjer for hvordan arbeidsvurdering skal skje og hvilke faktorer det skal legges vekt på. Faktorene er de etablerte faktorene kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold (skill, effort, responsibility, job conditions). Retningslinjene går i korthet ut på at arbeidsvurderingen bør skje på tvers av faggrenser og på grunnlag av helhetsvurdering. Alle faktorene må være relevant for arbeidet og alle faktorer som har betydning for arbeidet må inngå i vurderingen.

Utvalget ser at det kan være behov for presisering for hvordan sammenligningen skal foregå. Selv om ikke lovteksten trenger å forandres, er det behov for klarere retningslinjer om hvilke kriterier som bør danne grunnlaget for vurderingen. En presisering skal sikre kjønnsnøytralitet, og hindre at faktorer som tilgodeser det ene kjønn blir fremherskende.

En oppstilling av hovedfaktorene i likelønnsbestemmelsen vil også være opplysende for publikum, og være et bidrag til å hindre rettsvilfarelse. *Utvalget mener derfor at det kan være hensiktsmessig å presisere i lovens likelønnsbestemmelse hvilke hovedfaktorer som legges til grunn for å bestemme om arbeidet har lik verdi.*

– *retten til gruppesøksmål bør utredes*

Rett til gruppesøksmål vil si at en sak om lønnsdiskriminering kan legges frem og prøves for domstolen eller Klagenemnda for likestilling, på vegne av en gruppe arbeidstakere, og resultatet vil få rettsvirkning for hele gruppen. Lov om likestilling mellom kjønnene er individbasert. Det vil si at det vanligvis bare er enkeltindivider som kan fremme krav om likelønn, og avgjørelsen har da gyldighet bare for den navngitte personen. Men i praksis vil en slik avgjørelse lett få betydning for flere arbeidstakere i samme situasjon. Arbeidsgiver kan bli stilt overfor valget om å bruke tid og krefter på en rekke enkeltsaker i retten hvor han må regne med å tape, eller å heve lønnen for alle ansatte med tilsvarende arbeid.

Prinsippet om sammenligninger på gruppenivå er viktig, fordi lønnsdiskrimineringen i dag som oftest gir seg uttrykk ved at kvinnedominerte stillinger er lavere lønnet enn mannsdominerte stillinger, selv om de utfører arbeid av lik verdi. Det gjelder også for menn som er i kvinnedominerte stillinger.

Rett til gruppesøksmål reiser mange prinsipielle og juridiske spørsmål, som bør utredes nærmere. Selv om muligheten for gruppesøksmål ikke blir lovfestet, kan ombudet men ikke klagenemnda, foreta sammenligninger av lønn for kvinne- og mannsdominerte grupper, og gi vurderinger om eventuelle brudd på likestillingslovens § 5.

– *begrensningen til samme virksomhet opprettholdes*

Forbudet mot lønnsdiskriminering er i dag avgrenset til å gjelde for samme virksomhet. Det innebærer at når arbeidsvurdering tas i bruk som virkemiddel for håndheving av loven, så er sammenligninger begrenset til samme virksomhet.

Begrepet virksomhet er ikke nærmere definert i loven. I forarbeidene til loven heter det at arbeidsgiver i privat næringsliv vil være den som arbeidstakerne er ansatt hos. Det kan være en fysisk person, et ansvarlig selskap eller et aksjeselskap. Arbeidsgiverbegrepet er med andre ord formelt og vil vanligvis falle sammen med hvem som i juridisk forstand betaler lønnen.

Når det gjelder offentlig sektor som arbeidsgiver har til nå utgangspunktet vært at «*såvel staten som en kommune bør anses som en arbeidsgiver*». Virksomheter som er skilt ut som egne rettssubjekter er egen arbeidsgiver. Det går derfor et skille mellom forvaltningsorganer, både i staten og kommunene, og stateide og kommunaleide selskaper. (*Ot.prp. nr. 33 (1974-75)*)

Men det sies også i forarbeidene at dette kanskje vil kunne føre for langt i praksis. Det ble derfor vist til at *Man kunne gå inn for at den enkelte etat, f.eks postverket, skulle reknes som en arbeidsgiver og at f.eks NSB skulle reknes som en annen arbeidsgiver*. Denne siste forståelsen av virksomhetsbegrepet svarer til Hovedavtalens definisjon av virksomhet, jf Hovedavtalen i staten § 40.

I likestillingslovens § 5 ble det vedtatt en forskriftshjemmel som gir Kongen myndighet til å gi nærmere regler for hva som skal regnes som samme virksomhet

i stat og kommune. Forskriftshjemmelen er ikke brukt, da anvendelsen av virksomhetsbegrepet til nå ikke har vist seg problematisk i praksis.

Medlemmene Aamdal, Grønvold, Høgsnes, Magnussen og Ødelien er av den oppfatning at en ved håndheving av likestillingsloven ikke kan legge til grunn en forståelse av staten som en arbeidsgiver. Den definisjon som vanligvis legges til grunn i staten, også utenfor Hovedavtalens virkeområde, er Hovedavtalens definisjon, § 40 annet ledd: «Med virksomhet menes hver statsetat/ institusjon. Etter dette vil f eks et departement, etater som Postverket og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet».

Disse medlemmene mener derfor at virksomhetsbegrepet for staten må vurderes nærmere og eventuelt avgrenses i en forskrift til likestillingsloven.

I kommunal sektor er samme virksomhet presisert gjennom Klagenemndas avgjørelser. Det er slått fast at den enkelte kommune må anses som en virksomhet i forhold til likestillingslovens § 5, så lenge annet ikke er fastsatt i forskrifter. Det innebærer at det er adgang til å foreta sammenligninger på tvers av etater innen en kommune, som eksempelvis sykehjem og teknisk etat.

Det er et problem at sammenligninger begrenses til samme virksomhet, fordi kvinne- og mannsdominerte stillinger ofte er representert i forskjellige virksomheter. Det gjelder særlig i privat sektor. I offentlig sektor har ikke virksomhetsbegrepet i likestillingslovens §5 så stor betydning for mulighetene til å sammenligne kvinne- og mannsdominerte stillinger, så lenge staten og de enkelte kommunene anses som samme virksomhet.

Virksomhetsbegrepet i likestillingslovens § 5 er i dag i samsvar med den tolking av begrepet som legges til grunn for ILO-konvensjonen nr. 100 og likelønnsdirektivet i EU. Også der er bestemmelsen om lik lønn for arbeid av lik verdi, begrenset til samme arbeidsgiver. Dersom likelønnsprinsippet utvides til å gjelde på tvers av virksomheter, vil det stort sett bare få betydning for privat sektor. En slik revisjon vil utvilsomt medføre praktiske problemer med håndheving av loven, og også være i strid med sentrale prinsipper i avtalesystemet. Utvalget ser det som hensiktsmessig at samme begrepsbruk nyttes i den norske lovgivningen som i de internasjonale avtalene, og vil derfor anbefale at lovens, og eventuell forskrifts begrensnings til samme virksomhet, opprettholdes.

– *Klagenemnda for likestilling bør få uttalerett*

Gjelder tvisten en tariffavtale må tvisten behandles av Arbeidsretten. Utvalget mener det er grunn til å vurdere om Klagenemnda sin stilling på dette området bør styrkes. Det er et spørsmål som er tatt opp tidligere, blant annet i St. meld. om likestillingspolitikk i 1990-åra. Der ble det lagt frem tre ulike modeller for endring av Lov om likestilling mellom kjønnene. (se "[Lov om likestillings mellom kjønnene](#)" i kap. 4.2.3)

Likestillingsloven hjemler adgang for Likestillingsombudet til å granske en tariffavtale og avgi uttalelse om tariffavtalen bryter med likestillingslovens bestemmelser eller ikke. En slik uttalelse fra ombudets side er ikke bindende, men kan selvsagt brukes i Arbeidsretten om partene velger å bringe saken inn dit. I motsetning til ombudet kan imidlertid ikke klagenemnda uttale seg om tariffavtalers gyldighet i forhold til likestillingsloven. Dersom Klagenemnda for likestilling får tilsvarende kompetanse, vil det styrke håndhevingsapparatets rolle. Det er imidlertid viktig å være klar over at i praksis vil en slik utvidelse av klagenemndas kompetanse være en marginal endring, i det den ikke binder eller på annen måte forplikter partene. Det vil fremdeles alene være partene som kan bringe tvistemål inn for Arbeidsretten. Arbeidsretten vil med andre ord beholde sin enekompetanse til å vur-

dere tariffavtalers gyldighet, men klagenemndas uttalelse vil kunne bli tillagt betydning i Arbeidsrettens vurderinger.

Utvalget vil støtte forslaget om at Klagenemnda for likestilling får uttalerett med hensyn til tariffavtalers forhold til likestillingsloven.

Likestillingsombudet kan gi uttalelse om tariffavtaler og arbeidsvurderingssystemer med tanke på kjønnsdiskriminering og eventuelle brudd på loven. Utvalget anbefaler at Klagenemnda for likestilling sin kompetanse styrkes, slik at også klagenemnda får uttalerett i slike spørsmål.

– *retten til lønnsjusteringer og erstatning bør presiseres i lovteksten*

Dersom domstolen eller klagenemnda finner at en avlønning er i strid med likestillingsloven, så forutsettes det at det blir foretatt lønnsjusteringer. Justeringen skal gjennomføres ved at arbeidsgiver oppjusterer lønn til arbeidstaker som er lønnsmessig diskriminert. Det går frem av forarbeidene til likestillingsloven, Ot.prp. nr. 33 (1974-75):

Betaler arbeidsgiver kvinner og menn forskjellig lønn for arbeid av lik verdi, vil et forbud mot fortsatt diskriminering være ensbetydende med at arbeidsgiveren må betale det ene kjønn som er underbetalt, mer for arbeidet.

At likelønn gjennomføres ved hjelp av oppjusteringer er også slått fast innen EF-retten, jf Kowalska-saken og Nimz-saken.

En slik justering trenger ikke innebære helt lik lønn for arbeid av lik verdi, da også andre forhold kan ha betydning for lønnsfastsettelsen. Det gjelder forhold som f.eks. ansiennitet, prestasjoner og markedsverdi.

Spørsmålet om oppjustering av lønn og retten til etterbetaling bør presiseres i lovteksten, er under vurdering. I henhold til vanlige erstatningsrettslige regler kan arbeidsgiver ilegges erstatningsansvar ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av likestillingslovens bestemmelser. Men det er reist få saker, og regelverket praktiseres slik at det er lite realistisk at arbeidstaker vil få tilkjent lønnstap fra tidspunktet før avgjørelsen er tatt i klagenemnda eller domstolen.

KAPITTEL14

Fordeling av makt og ansvar

Gjennomføringen av arbeidsvurdering og likelønn mellom kvinner og menn slik det er skissert her, vil stille forskjellige krav til organisasjonene i arbeidslivet og myndighetene. Lov om likestilling mellom kjønnene slår fast at det er diskriminering å betale kvinner og menn forskjellig lønn i samme virksomhet, når de utfører arbeid av lik verdi. Loven setter rammer og gir partene både forpliktelser og mulighet til å gjennomføre likelønnsprinsippet innen det etablerte forhandlingssystemet. Det er kun når dette ikke skjer at loven og håndhevingsapparatet får betydning.

Tiltak for likelønn må reflektere forhold i norsk arbeidsliv, hvor kollektive forhandlinger spiller en sentral rolle. Likestilling har sterk forankring i Norge, noe som er et godt utgangspunkt for et systematisk arbeid for likelønn. Det er en allment akseptert norm at kvinner og menn skal behandles likt og at det ikke bør forekomme kjønnsbaserte lønnsforskjeller. utfordringen ligger med andre ord i den praktiske gjennomføringen av prinsippet om likelønn, slik det allerede er forankret i lov og avtaleverk.

14.1 LIKESTILLINGSOMBUDETS ROLLE OG ANSVAR

Myndighetene har ansvar for å bidra til en lønnsdannelse som er i samsvar med intensjonene i Lov om likestilling mellom kjønnene, og myndighetenes bør i første rekke påta seg rollen som pådriver i likelønnsarbeidet.

Likestillingsombudet håndhever likestillingsloven. Etter utvalgets vurdering bør ombudet også styrke sin rolle som aktiv pådriver for gjennomføring av arbeidsvurdering og likelønnsiltak på frivillig basis i arbeidslivet. Et konstruktivt arbeid for likelønn kan ikke baseres på kontroll og styring av lønnsdannelsen, og utvalget vil derfor legge vekt på behovet for å utvikle Likestillingsombudets kompetanse og rolle som rådgiver på feltet likelønn og arbeidsvurdering.

Siden likestillingsloven legger plikter på arbeidslivet må både arbeidstaker og arbeidsgiver (partene) få muligheten til å forstå hva som ligger i likelønnsprinsippet, kjønnsnøytral arbeidsvurdering og likestillingsloven. Arbeidsgiver er ansvarlig for at lønnsfastsettingen i virksomheten ikke virker diskriminerende, og er i samsvar med loven. For å kunne gjennomføre kjønnsnøytral arbeidsvurdering og likelønnsprinsippet, er det en forutsetning at både arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene har tilstrekkelig kunnskap.

En rekke tiltak og aktiviteter kan utvikles og iverksettes gjennom kontakt mellom virksomheter og Likestillingsombudet. I utgangspunktet bør myndighetenes bidrag begrenses til rådgivning, opplæring og informasjon, og Likestillingsombudet kan bidra med lett tilgang til kompetanse til virksomheter som ønsker å arbeide for likelønn. Likestillingsombudet kan ta initiativ og drive oppsøkende virksomhet. Ombudet kan f.eks. velge ut bransjer, fylker eller større virksomheter, hvor hensikten er å informere om likestillingsloven, hvilke forpliktelser arbeidsgiver har etter loven, og gi råd om hvordan kjønnsnøytral arbeidsvurdering og avtaler om likelønn kan gjennomføres. Det sentrale er at organisasjonene i arbeidslivet selv blir gjort i stand til å innføre en lønnspolitikk som ikke virker diskriminerende.

14.2 ARBEIDSLIVETS ORGANISASJONER OG DERES ROLLE OG ANSVAR

Tiltak for likelønn og konsekvensene for lønnsforhandlingene, kan oppfattes som en trussel mot den frie forhandlingsretten. Men de sentrale partene i arbeidslivet har gjennom avtaler forpliktet seg til å arbeide for likelønn mellom kvinner og menn og eliminere kjønnsbasert lønnsdiskriminering i lønnsdannelsen. Kjønnsnøytral arbeidsvurdering bør sees som en konkret og praktisk fremgangsmåte for å hindre lønnsdiskriminering, og gjennomføring av gjeldende avtaler.

Utvalget vil legge stor vekt på at myndighetene har satt likelønn mellom kvinner og menn som et viktig mål for lønnsdannelsen i Norge. For å oppnå dette målet skal organisasjonene trekkes aktivt inn i gjennomføringen. Gjennom lovgivning og retningslinjer er rammene gitt. Innen disse rammebetingelsene bør myndighetene sette sin lit til at organisasjonene gjennomfører likelønn. Denne utredningen diskuterer innholdet i virkemidlene og rammene for gjennomføringen.

Etter utvalgets mening gir fremgangsmåten for kjønnsnøytral arbeidsvurdering som er skissert i denne utredningen, en balansert tilnærming sett under ett. Både det politiske kravet om likelønn og den frie forhandlingsretten er ivaretatt. Det blir gitt føringer der arbeidsvurdering blir tatt i bruk, blant annet med grunnlag i likestillingsloven, men partene gis mange friheter til å finne virkemidler og metoder for å nå målet.

Ved innføring av arbeidsvurdering som likelønnspolitisk virkemiddel må det tas hensyn til at den viktigste arenaen for lønnsdanning er gjennom forhandlinger og avtaler mellom arbeidslivets organisasjoner. Det er nødvendig å ta hensyn til samspillet mellom det politiske målet om likelønn mellom kvinner og menn og frie forhandlinger mellom partene. Arbeidslivets organisasjoner og forhandlingssystemet må derfor spille en avgjørende rolle i arbeidet for å hindre diskriminering i lønnsdannelsen, både lokalt og sentralt.

Avtaler om kjønnsnøytral arbeidsvurdering er et praktisk og konkret verktøy for gjennomføring av likelønn i arbeidslivet. For å sikre likeverdig vurdering av kvinne- og mannsdominert arbeid, bør retningslinjene for kjønnsnøytral arbeidsvurdering legges til grunn, der det er enighet om dette mellom partene.

14.3 FORSØK MED ARBEIDSVURDERINGSOM VIRKEMIDDEL FOR LIKELØNN

Etter utvalgets vurdering bør kjønnsnøytral arbeidsvurdering utprøves i form av forsøksvirksomhet jf mandatet. Det er viktig at forsøksvirksomheten skjer parallelt med at partene i arbeidslivet tar ansvaret for å gjennomføre kjønnsnøytral lønnsfastsetting gjennom avtaler. Myndighetene bør ta initiativ til forsøksvirksomhet i samarbeid med arbeidslivets organisasjoner. Grunnlaget for forsøksvirksomheten må være de prinsippene som er skissert i denne utredningen. Hensikten er å prøve ut arbeidsvurderingssystemer som virkemiddel for likelønn og retningslinjene for kjønnsnøytral arbeidsvurdering, med tanke på forbedringer. Det er også viktig at forsøkene bidrar til evaluering av inngåtte avtaler for gjennomføring av kjønnsnøytral arbeidsvurdering.

Utvalget vil legge stor vekt på at forsøkene med arbeidsvurdering må være reelle. Forsøkene må planlegges med likelønn som mål, det vil si at utprøvingen også må omfatte forhandlinger om planer for lønnsjusteringer dersom det ved hjelp av metoden kan påvises lønnsdiskriminerende forhold. Virksomheter som deltar i utprøvingen må være motivert og forplikte seg til å følge opp prosjektets intensjoner. Det er derfor viktig å velge virksomheter som selv ønsker å delta og som er motivert til å arbeide for å fjerne diskriminerende elementer i egne lønnsystemer.

KAPITTEL15

**Økonomiske og administrative konsekvenser
av kjønnsnøytral arbeidsvurdering
som virkemiddel for likelønn**

En fullstendig utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av å innføre arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, er en stor og kompleks oppgave. Dersom gjennomføring av lik lønn for kvinner og menn som utfører arbeid av lik verdi i henhold til arbeidsvurderingen berører store deler av arbeidslivet, vil også de samfunnsøkonomiske konsekvensene kunne bli betydelige. I tillegg vil det kunne få betydning for den enkelte arbeidstaker og den enkelte virksomhet. En fullstendig konsekvensutredning må derfor inneholde en kartlegging av omfanget av verdsettingsdiskriminering i alle sektorer for å anslå omfanget av mulige lønnsjusteringer. Videre vil konsekvensene kunne avhenge av hvordan resultatene av arbeidsvurderingene knyttes opp mot endringer i relative lønninger. En konsekvensutredning må gi svar på hvilke økonomiske konsekvenser det vil ha for norsk arbeidsliv om den kjønnsbaserte lønnsdiskriminering reduseres. Det vil også omfatte en vurdering av om endringene i relative lønninger kan ha positive virkninger på arbeidsmarkedet og arbeidsstokkens effektivitet. En konsekvensutredning må vurdere effektiviteten av dette virkemidlet opp mot andre tiltak for likelønn.

En slik omfattende analyse faller utenfor utvalgets mandat og kompetanse. Utvalget har derfor begrenset seg til å drøfte en del spørsmål og problemstillinger som må belyses nærmere for å gi et helhetlig bilde av de økonomiske og administrative konsekvensene av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. Denne drøftingen tar utgangspunkt i at arbeidsvurdering blir gjennomført i hele arbeidslivet, og at det blir foretatt justeringer av relative lønninger i samsvar med resultatet av arbeidsvurderingen.

Utvalget har ikke vurdert om arbeidsvurdering er et effektivt virkemiddel for likelønn sammenlignet med andre virkemidler, eller om gjennomføring av kjønnsnøytrale vurderinger vil føre til merkbare endringer i lønnsdannelsen.

15.1 ARBEID AV LIK VERDI

Et utgangspunkt for konsekvensvurderinger kan være at lønninger blir justert i samsvar med kriterier og vurderinger av arbeidets verdi. En konsekvensutredning må inneholde analyse av hvor stor del av lønnsgapet kjønnsnøytral arbeidsvurdering vil eliminere, det vil si hvilken type lønnsforskjeller arbeidsvurdering kan endre. Arbeidsvurdering er et virkemiddel for lik lønn for arbeid av lik verdi, og vil derfor ikke føre til at alle lønnsforskjeller mellom kvinner og menn blir borte. Kjønnsnøytral arbeidsvurdering vil heller ikke føre til at alle grupper som utfører arbeid av lik verdi skal ha lik lønn. Utvalget legger til grunn at lønnsjusteringer kun er aktuelt når kvinnedominerte arbeidstakergrupper tjener mindre enn tilsvarende mannsdominerte grupper, i samme virksomhet. Analyse av konsekvensene må være relatert til kjønn og kjønnsrelaterte lønnsforskjeller mellom grupper.

15.2 LØNNSJUSTERINGER

Arbeidsvurdering sier noe om hvordan de relative lønningene mellom kvinne- og mannsdominerte stillinger «bør» være. Justering av lønningene i samsvar med en

arbeidsvurdering vil isolert sett være en omfordeling av inntekter. Rent teoretisk kan en eksempelvis tenke seg følgende modeller for omfordeling:

- Lønnsnivået i kvinnedominerte grupper justeres opp til samme nivå som mannsdominerte grupper som utfører arbeid av samme verdi. Dette vil øke lønnskostnadsandelen og er en omfordeling fra arbeidsgiver/eiere til de ansatte i de kvinnedominerte gruppene gitt virksomhetens budsjett/inntekter.
- Justeringen kan gjennomføres gradvis, ved at lønn i kvinnedominerte grupper øker mer over tid enn lønnsnivået i mannsdominerte grupper. Dersom lønnskostnadsandelen ikke endres, tilsvarer dette første strekpunkt over, men med et lengre tidsperspektiv. En kan her tenkes seg en omfordeling uten at reallønnsnivået for mannsdominerte grupper blir redusert dersom det samlet er rom for reallønnsvekst.
- Lønnsnivået i mannsdominerte arbeidstakergrupper justeres ned og lønnsnivået i tilsvarende kvinnedominerte grupper justeres opp, slik at den samlede lønnsmassen er uendret. Dette er altså en ren omfordeling mellom kvinnelige og mannlige ansatte uten umiddelbare virkninger for arbeidsgiver. (En slik modell for omfordeling vil i tilfelle være tariffstridig, og er lite realistisk.)

15.3 KONSEKVENSER FOR DEN ENKELTE VIRKSOMHET

Det er sannsynlig at lønnsjusteringer i tråd med en arbeidsvurdering fører til økte lønnskostnader i den enkelte virksomhet. I tillegg vil selve gjennomføringen av arbeidsvurderingen kunne være ressurskrevende. Arbeidsvurdering som verktøy i lønns- og personalpolitikken er både tid- og ressurskrevende. Verktøyet må utvikles og vedlikeholdes, og det må settes av tid og personell til gjennomføringen. Ressursbruken vil avhenge av hvor mange som omfattes av vurderingen, og hvilke systemer virksomheten allerede har for gjennomgang av stillinger og arbeidstakergrupper.

På den annen side er arbeidsvurdering et verktøy som kan tjene flere formål for virksomheten, og det grunn til å anta at systematisk arbeidsvurdering av alle grupper vil gi positive sideeffekter. En systematisk gjennomgang av stillingsinnhold, kompetanse og personalressurser på virksomhetsnivå er en viktig forutsetning for velfungerende bedrifter. Arbeidsvurdering kan brukes i forbindelse med medarbeidersamtaler, stillingsutlysning, intervju, ansettelse og organisasjonsutvikling. En slik gjennomgang styrker grunnlaget for god personalpolitikk, bedre forvaltning av de menneskelige ressursene og økt produktivitet.

Det er også ønskelig å måle den direkte konsekvensen av likelønn på virksomhetsnivå. Det er grunn til å anta at det vil føre til bedre arbeidsmiljø og større fleksibilitet i bruk av de menneskelige ressursene. Likelønn innebærer større muligheter til å utnytte både kvinners og menns ressurser på en mer produktiv måte.

Ulike former for lønnsjusteringer kan gi opphav til ulike tilpasningseffekter på virksomhetsnivå. F.eks. kan svakere lønnsutvikling for en mannsdominert gruppe isolert sett, etterhvert føre til at ansatte i denne gruppen søker seg over til andre virksomheter som ikke har samme utvikling i relativt lønnsnivå. Derimot vil økt lønnskostnadsandel (i en konkurranseutsatt bedrift) isolert sett kunne føre til redusert etterspørsel etter arbeidskraft. Lønnsomheten i virksomheten kan bli svekket og dermed svekke grunnlaget for videre investeringer i virksomheten. I en virksomhet som mangler kvalifisert arbeidskraft (for eksempel i deler av offentlig sektor) kan lønnsjusteringer føre til økt tilgang på arbeidskraft. Erfaringer og undersøkelser tyder på at kvinners arbeidstilbud påvirkes mer av økonomiske insitamenter enn menns arbeidstilbud. Som økonomiske aktører opptrer de annerledes enn menn, og muligheten for høyere lønn for kvinner kan føre til større tilgang på kvinnelig

arbeidskraft. Den samlede virkningen på arbeidstilbudet er derfor usikker. Slike tilpasningseffekter bør en konsekvensutredning studere nærmere.

15.4 SAMFUNNSØKONOMISKE KONSEKVENSER

De samfunnsøkonomiske kostnadene av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn vil dels avhenge av omfanget av vurderinger, dels størrelsen på eventuelle lønnsjusteringer og dels hvordan slike justeringer blir gjennomført. For å vurdere de økonomiske konsekvensene er det nødvendig med en bedre forståelse av hvor store de lønnsmessige endringene vil bli og effekten på forskjellige grupper, på virksomhetsnivå og avtaleområder. I tillegg kan det eventuelt komme kostnader i form av at de statlige håndhevingsorganer styrkes. Kostnadene må veies opp mot gevinstene som likelønn representerer. En må også vurdere om likelønn kan oppnås på en mer effektiv måte enn ved arbeidsvurdering.

Den arbeidstiden som medgår til å gjennomføre arbeidsvurdering i hele eller deler av arbeidslivet innebærer en reell kostnad – uavhengig om lønningene justeres eller ikke. Denne kostnaden kommer til uttrykk ved at lønnskostnadene pr. produsert enhet øker. Størrelsen på disse kostnadene er imidlertid vanskelig å anslå, og vil avhenge av arbeidsvurderingens omfang, og om arbeidsvurderingen erstatter andre former for personalpolitiske virkemidler.

Dersom en ut fra en arbeidsvurdering kan fastslå at det forekommer kjønnsbaserte lønnsforskjeller, vil måten lønnsjusteringene gjennomføres på få konsekvenser for den kostnadsmessige utviklingen. Forsøk på å endre relative lønninger kan føre til lønnskamp mellom yrkesgrupper og profesjoner, og sette i gang en lønns-lønns spiral. Lønnsoppkjørene har nå i flere år vært preget av moderate tillegg. Dette har bidratt til en kraftig sysselsettingsvekst og en viss nedgang i arbeidsledigheten. Fra myndighetenes side er det fortsatt viktig med lav pris- og kostnadsvekst og god utvikling i konkurranseevnen, for å få en balansert utvikling i norsk økonomi.

Dersom eventuelle justeringer av relative lønninger gjennomføres under lønnsforhandlingene i en felles forståelse mellom ulike grupper og innenfor de nominelle rammer som en ellers ville ha hatt, reduseres faren for at moderasjonslinjen bryter sammen. Den betydning diskriminering har hatt i lønnsdannelsen og hvor mye av forskjellen som sammenligning av arbeidets verdi vil korrigere, vil ha betydning for hvorvidt det er mulig å gjennomføre justeringer av relative lønninger.

Endringer i relative lønninger kan virke inn på likevekten i arbeidsmarkedet. Økt relativ lønn for kvinnedominerte grupper kan føre til redusert etterspørsel etter denne gruppen arbeidstakere, samtidig som arbeidstilbudet fra denne gruppen kan øke. Når kvinner i dag bærer de økonomiske konsekvensene av lønnsdiskriminering, er det også et aktuelt spørsmål om denne kostnaden vil bli overført til andre grupper, og i tilfelle hvilke grupper. En nærmere gjennomgang av konsekvensene ved arbeidsvurdering må belyse hva slags endringer likelønn vil få for sysselsettingsnivå i forskjellige yrker og fleksibilitet og kjønnssegregering i arbeidsmarkedet. En mulig konsekvens kan bli større lønnsforskjeller mellom ulike kvinnedominerte yrkesgrupper.

Store deler av de kvinnedominerte gruppene er sysselsatt i offentlig sektor. Avlønning i tråd med en arbeidsvurdering vil isolert sett kunne svekke de offentlige budsjettene. På den annen side kan mangel på kvalifisert arbeidskraft i mange kvinneyrker i offentlig sektor, delvis henge sammen med verdsettingsdiskriminering. For flere kvinnedominerte grupper i offentlig sektor har det vært en kraftig etterspørselsvekst. Selv om utdanningskapasiteten ikke har økt tilsvarende, er det et problem at en betydelig andel av arbeidskraften i kvinnedominerte yrker enten vel-

ger deltid eller forlater yrket. Dette forklarer for eksempel noe av mangelen på førskolelærere. En grundigere analyse av konsekvensene av arbeidsvurdering og likelønn mellom kvinne- og mannsdominerte grupper må vurdere både produktivitetsgevinst og budsjettvirkninger i offentlig sektor.

En rasjonell forklaring på at verdsettingsdiskriminering forekommer er knyttet til monopol i arbeidsmarkedet og markedsrett. Dette kan lede til forskjeller i forhandlingsmakt mellom aktører i arbeidsmarkedet og dermed ulik lønn. Arbeidsvurdering kan være et bidrag til å spre informasjon, bryte monopolmakten og dermed bidra til en mer økonomisk effektiv allokering av arbeidskraften. Denne type effekter bør inngå i en nytte/kostnadsanalyse, men vil trolig være svært vanskelig å verifisere.

Det er grunn til å anta at eliminering av effekten av diskriminering i lønnsdannelsen vil føre til et mer effektivt arbeidsmarked og bedre økonomisk utnyttning av menneskelige ressurser. Når prisen fastsettes i et marked uten forskjellsbehandling, finner ressursene sin mest produktive bruk. Det vil si at selv om gjennomføring av likelønn kan gi negative konsekvenser på kort sikt i form av økte utgifter og stivhet i gjennomføringsprosessen, er det sannsynlig at evnen til å allokere arbeidskraften blir mer effektiv i et arbeidsmarked hvor effekten av diskriminerende elementer svekkes bl.a. gjennom arbeidsvurdering. Et slikt arbeidsmarked vil være mer effektivt og økonomisk velfungerende på sikt. Analyse av økonomiske konsekvenser av lik lønn for arbeid av lik verdi, forutsetter en modell hvor lønnsdannelsen er upåvirket av diskriminerende elementer.

Utvalget vil anbefale at det tas initiativ til studier og analyser av problemstillingene som det er redegjort for her, for å gi bedre kunnskap om fordeler og ulemper ved å gjennomføre lik lønn for arbeid av lik verdi.

Referanser

- Administrasjonsdepartementet: *Veiledning om stillingsvurdering i staten*. 1993
- Armstrong, P and M.Cornish (1992): *Equal Pay and Job Evaluation, the Ontario Experience*, Paper.
- Andersen, A og R. Nielsen (1990): *Ligestillingslovene med kommentarer*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Anderson, J. (1992): *Löner inom kommunal avd. 45. Rapport fra arbetsgruppen för arbetsvärdering. Resultat fra 1992 års lokala förhandlingar*.
- Barth, E. (1992) *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i Norge*. Rapport 92:7, Institutt for samfunnsforskning, Oslo
- Barth, E. og H. Yin (1994) *Karriere- og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i departementene*. Søkelys på arbeidsmarkedet 11:141-45. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Barth, E. og H. Yin (1996) *Lønnsforskjeller og lønnssystem i staten*. Rapport 96:4, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Blau, F.D. and Kahn L.M. (1992): *The Gender Earnings Gap: Learning from International Comparisons*. American Economic Review, 533-538.
- Bowey, A (1988): *Evaluation of the Role of the Independent Experts in Equal Value Cases in Britain 1984-88*.
- Burns, J. og M. Coleman (1992): *A Gender Neutral Approach to Designing a Generic Job Evaluation Scheme. The Development of Equity at Work – the New Zealand experience*.
- Burton, C (1991): *Job Evaluation and Pay Equity in the New South Wales Public Sector*.
- Burton, C (1992): *Job Evaluation: Directions for the Future*. Paper.
- Burton, C (1994): *Equity Principles in Competency Standards. Development and Implementation*.
- Commission of the European Communities (1996) *A Code of Practice on the Implementation of Equal Pay for Work of Equal Value for Women and Men*. COM (96) 336 final, Brussels.
- Department of Industrial Relations(1992): *Making job & Skills Evaluation More Equitable*. Australia
- Department of Industrial Relations (1990): *Women in Restructured Rewards*. Australia
- Department of Industrial Relations: *The Institutional Framework for Australian Relations*.
- Equal Opportunity Commission: *Job Evaluation Schemes Free of Sex Bias*. UK
- Equal Pay Unit (1992): *A guide to the Minimum Rates Adjustment Process*. Information Paper No. 1. Department of Industrial Relations. Australia.
- Findlay, Sue: *Making Sense of Pay equity: Issues for Feminist Political Practice*, paper, 1991.
- Hageman, G (1994) *Kjønn og industrialisering*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hageman, G. (1994): *Mindre verdt?* i Magasin om lik lønn for kvinner og menn, nr 7 1994.
- Halsaa, B og M Hanssen (1995): *Kartlegging av likelønnsarbeidet i norske kommuner*. Høgskolen i Lillehammer.
- Hansen, M. N. (1995) *Kjønnssegregering i det norske arbeidsmarkedet. Kan forskjeller i lønnsstruktur bidra til at kvinner og menn velger ulike yrker?* Tidsskrift for samfunnsforskning, 2/ 95. Oslo.
- Harriman, A (1992): *LO, arbeidsvurdering och jämställdhet*, i Løn efter fortjeneste?

- et spørsmål om vurdering. Nord 1992:10.
- Hastings, S (1992): *Job Evaluating in Britain: Gender Neutrality in Evaluating Systems*. The Trade Union Research Unit (TURU) Oxford.
- Hietanen, E (1992): *Hur likalön främjas i Finland i Lön efter fortjeneste?* – et spørsmål om vurdering. Nord 1992:10.
- Hoel, M. og N. Lauvås (1993) *Lokale lønnsoppgjør – fordelingspolitikk eller individuell belønning?* Rapport 93:14, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission: *Just Rewards, A Report on the Inquiry into Sex Discrimination in Overhead Payment*. Australia.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission: *Sex Discrimination Act 1984, Sex Discrimination in Queensland Awards: a Review*. Australia.
- Høgsnes, G. (1996): *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i Norge – hva skyldes de?* i Statsvitenskapelig tidsskrift 1996 (12), 1:3-18.
- Industrial Relation Services: *Pay and gender in Britain: A Research Report for the Equal Opportunity Commission*.
- Isaksen, L.W.(1993): *Smuss og smuss fru Blom*, upublisert.
- Isaksen, L. W. *Om krenking av den personlige bluferdighet*, Tidsskrift for samfunnsforskning 28, Oslo.
- Kitterød, R.H og K. Roalsø (1996): *Arbeidstid og arbeidstidsønsker blant foreldre i Samfunnspeilet 1/96*. Oslo
- Kjeldstad, R og J. Lyngstad. (1992): *Arbeid, lønn og likestilling belyst med statistikk og forskning*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Kommunenes Sentralforbund, 1994: *Kommunale arbeidstakere Lønnsforhold med hovedvekt på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn*. Oslo
- Ketcher, K (1993): *Materialsamling til Kvinderet EF-ret*. Universitetet i Oslo.
- Likelønnsrådet (1968): *Meldinger om lønnsproblemer*. Oslo.
- Longva P. og S. Strøm (1996): *Inntektsutviklingen 1980-1990. Vekst, ulikhet og mobilitet*, SNF-rapport 24/96. Oslo.
- Morley, G (1994): *Comparable worth and Gender discrimination: an international perspective*. ILO, Geneva.
- Myrvold, T. (1990): *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i staten*. Rapport 5/90, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- New South Wales Government: *Job Evaluation and Pay equity in the New South Wales Public sector: Synopsis*. Australia.
- Nilsen, S. T. (1979): *Problemer omkring likelønn i norsk industri 1950-1970*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Jensen, R. Steen(1994): *Stillingsvurdering og likelønn i staten*. Institutt for samfunnsforskning, rapport 94:21. Oslo.
- Kommunenes Sentralforbund (1996): *Stillingsvurdering i kommunene* . Rapport fra et utviklingsprosjekt gjennomført i samarbeid mellom KS, LOK, AF-K og YS-K med bistand fra HartmarkIRAS/PA Consulting Group.
- Kommunenes Sentralforbund (1996) *Stillingsvurdering i kommunene*. Rapport fra styringsgruppen.
- Neathey, F. (udatert): *Job Evaluation in the 1990s. A directory of schemes and a review of current practice*. Industrial Relations Services.
- NOU 1974:47 *Kvinneyrkers lønsplassering innenfor offentlig virksomhet*
- NOU 1988:24 *Inntekstdannelsen i Norge*
- NOU 1990:32 *Statens lønnskomite av 1988*
- NOU 1993:7 *Levekår i Norge*
- NOU 1993:26 *Etter inntektsoppgjørene 1993*
- NOU 1994:14 *Etter inntektsoppgjørene 1993*
- NOU 1995:7 *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1995*

- NOU 1996:4 *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1996*
- OECD (1991): *Equal Pay for Work of Comparable Worth: The Experience of Industrialised Countries*. Labour Market and Social Policy. Occasional papers, no 6. Paris.
- Ot.prp. nr. 33 (1974-75) *Lov om likestilling mellom kjønnene*.
- Ot.prp. nr. 1 (1977-78) *Lov om likestilling mellom kjønnene*.
- Petersen, T, L.E. Becken og V. Snartland. (1994), *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i privat sektor*, Tidsskrift for samfunnsforskning, 2.1994, Oslo.
- Petersen, T m.fl. (1995) *En samlet analyse av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i norsk arbeidsliv*. Universitetet i Oslo.
- Rantanen, L. (1993): *Uppvärderingen av kvinnedominerade yrken*. Esbo stad. Paper.
- Skjeie, H (1982): *Likestillingsloven som beslutningsprosess eller «De som lo først LO best»*. Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Sluttrapport av den av arbeidsmarknadens centralorganisationer tillsatta arbetsvärderingsgruppen.(1994): *Utvecling av värderingen av arbetets svårighetsgrad*. Finland.
- Smith, M and P. Ewer (1995): *The Position of Women in the National Training reform Agenda and the Enterprise Bargaining*. Australia.
- Socialdepartementet (1993): *EG-domstolen och jämställdheten*. En rettsfallsöversikt. Ds 1993:77.
- Statens offentliga utredningar: *Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden*. Betänkande av Löneskillnadsutredningen. Stockholm 1993.
- Statistisk sentralbyrå: *Arbeidsmarkedsstatistikk*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Folke- og boligtellinger*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Historisk statistikk 1994*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Inntekts- og formuesundersøkelsene*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Levekårsundersøkelsene*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Lønnsstatistikk*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Statistisk årbok*
- Statistisk sentralbyrå: *Utdanningsstatistikk*. NOS
- Stortingsforhandlinger nr. 4, 30. mars – 27. april, 1975-76.
- St.meld. nr. 35 (1991-92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.
- Sørensen, B.A og A. Grimsmo (1992): *Lønn som fortjent? Kan arbeidsvurderinger hjelpe oss videre til likelønn?* Arbeidsforskningsinstituttet, rapport 3/92. Oslo.
- Valla, G. L. (1977): *Likelønnens elendighet*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Verwilghen, M (1987): *Equality in law between men and Women in the European Community*. Louvain-la-Neuve.
- Wilson, M. A. (1988): *Towards Employment Equity. Report of the Working Group on Equal Employment Opportunities and Equal Pay*. New Zealand.
- Wilson, M. A. (199 ?) *The making of the Employment Equity Act: The Lessons to be Learnt*. New Zealand.
- Wilson, M. A. (1990): *Employment Equity Act 1990: A case Study in Women's Political Influence 1984-1990*. New Zealand.

Vedlegg 1

Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering

Innhold

1. Innledning
2. Klargjøring av begrepet arbeid av lik verdi
3. Definisjon av virksomhet / arbeidsgiver
4. Avgrensning av grupper for sammenligning
5. Kjønnsnøytral arbeidsvurdering
6. Innsamling av stillingsbeskrivelser
7. System for kjønnsnøytral arbeidsvurdering
8. Bruk av de fire hovedfaktorene
9. Valg og definisjon av underfaktorer
10. Vekting av faktorene
11. Sammenligning av grupper
12. Lønnsjusteringer
13. Handlingsplaner for likelønn
14. Håndheving av likestillingsloven

1 INNLEDNING

Forutsetningene for bruk av retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering er diskutert i utvalgets innstilling. Retningslinjene er ment som et rammeverk for virksomhetstilpasset arbeidsvurdering. De gir med andre ord ikke en detaljert oppskrift på arbeidsvurdering, men gir oversikt over prosessen for kjønnsnøytral vurdering og hvilke betingelser som må settes for en vellykket gjennomføring.

Retningslinjene bygger på en del krav og forutsetninger, bl.a rettigheter nedfelt i Lov om likestilling mellom kjønnene og avtaleverket. Retningslinjene skal avklare hvilke rettigheter Lov om likestilling mellom kjønnene gir og hvilke muligheter som ligger i avtaleverket med tanke på likelønn. I tillegg kommer en del forutsetninger som ikke er hjemlet i lov eller avtaleverk, men som er en forutsetning for likeverdig vurdering av kvinners og menns arbeid.

Retningslinjene er utformet som et hjelpemiddel for gjennomføring av kjønnsnøytrale arbeidsvurderinger, hvor hensikten er å sikre at lønnsfastsettelsen i virksomheten ikke virker kjønnsdiskriminerende. Retningslinjene er derfor utformet med tanke på at en virksomhet gjennomfører en helhetlig arbeidsvurdering. Utgangspunktet er at partene lokalt inngår avtaler om gjennomføring av arbeidsvurdering, uten at det nødvendigvis foreligger noen konkret klagesak eller mistanke om kjønnsbasert lønnsdiskriminering.

Det er derfor ikke lagt vekt på individuelle vurderinger, eller hvordan arbeidsvurdering kan brukes i konkrete klagesaker om brudd på likestillingsloven § 5. I klagesaker kan de samme prinsippene legges til grunn, men slike saker vil oftest være individuelle og berøre bare en del av virksomheten.

Retningslinjene kan også brukes som en korreksjon til de tradisjonelle systemene for arbeidsvurdering, som er kritisert for å virke kjønnsdiskriminerende.

Retningslinjene er utformet som et tilbud til arbeidslivet. Hovedorganisasjonene og hovedsammenslutningene i arbeidslivet har inngått avtaler om handlingsplaner for likestilling, hvor likelønn inngår som ett element. I forbindelse med et

slikt planmessig arbeid for både likestilling og likelønn, kan arbeidsvurdering være et nyttig verktøy. Mange bedrifter gir uttrykk for at de er interessert og ønsker å arbeide for likestilling og likelønn, men at de er usikre på hvordan de skal gå frem. Arbeidsvurdering er et tilbud til virksomheter som søker etter en løsning, og er ment som et hjelpemiddel og supplement til den vanlige lønns- og personalpolitikken.

I tillegg til å måle arbeidets verdi kan arbeidsvurdering være et nyttig personalpolitisk verktøy. Arbeidsvurdering har vist seg som et praktisk hjelpemiddel i forbindelse med organisasjonsutvikling, medarbeidersamtaler, stillingsutlysning, ansettelse og intervju av nye medarbeidere. Arbeidsvurderingen gir en grundig og omfattende beskrivelse av innholdet i en stilling, og viser hva som blir forventet av arbeidstakere i de forskjellige stillingene i en virksomhet. Arbeidsvurdering er derfor et bidrag til større «gjennomsiktighet», det vil si oversikt og kunnskap om hvilket arbeid som skal utføres, og hvilke grupper som gjør hva. Denne kunnskapen er et godt planleggingsverktøy, og åpner muligheten for systematisk og langsiktig forvaltning av personalressursene på en arbeidsplass.

Arbeidsvurdering er en prosess som består av mange ledd, og retningslinjene er bygd opp som en veiledning for hvordan prosessen skal gjennomføres. Likeverdig vurdering av kvinners og menns arbeid kan bare oppnås dersom alle ledd i prosessen gjennomføres i tråd med prinsippet om kjønnsnøytralitet.

Før selve arbeidsvurderingen er det nødvendig å foreta en del avklaringer. Det må bestemmes hvem som skal omfattes av arbeidsvurderingen. Her er begrepet virksomhet eller arbeidsgiver viktig, blant annet fordi likestillingslovens forbud mot lønnsdiskriminering er begrenset til samme virksomhet. Deretter må kvinne- og mannsdominerte stillinger eller grupper defineres og avgrenses, slik at det kan foretas sammenligninger, på gruppenivå.

Videre omfatter prosessen innsamling av stillingsbeskrivelser, og det skal velges et kjønnsnøytralt system for arbeidsvurdering. Neste ledd i prosessen blir å foreta selve målingen ved hjelp av systemet, og bruke resultatet som grunnlag for verdsetting og rangering av ulike stillinger eller grupper i virksomheten. På det grunnlag kan det foretas sammenligninger av arbeidets verdi relatert til lønnsnivået for gruppene.

Det siste – og kanskje viktigste skrittet – er å inngå avtale om hvordan eventuelle lønnsdiskriminerende forhold kan rettes opp. En slik avtale må være forpliktende, og bygge på prinsippet om arbeidsgivers plikt til å rette opp diskriminerende forhold.

Retningslinjene inneholder følgende punkter:

- Definisjon av arbeid av lik verdi
- Definisjon av arbeidsgiver/virksomhet
- Avgrensning av grupper for sammenligning
- Kjønnsnøytral arbeidsvurdering
- Sammenligning av stillinger eller grupper
- Gjennomføring, handlingsplaner for likelønn
- Håndheving av Lov om likestilling mellom kjønnene

Likestillingsombudets og Klagenemndas forhold til retningslinjene

Lov om likestilling mellom kjønnene stiller ikke krav om at det gjennomføres arbeidsvurdering i en virksomhet, heller ikke i forbindelse med konkrete klagesaker. Men likestillingsloven har en bestemmelse om arbeidsgivers bevisbyrde. Det vil for eksempel si at dersom det er systematiske, gjennomsnittlige lønnsforskjeller

mellom kvinner og menn i en virksomhet, må arbeidsgiver kunne vise at lønnsforskjellene ikke skyldes kjønn. I en slik situasjon kan kjønnsnøytral arbeidsvurdering være et aktuelt hjelpemiddel.

Likestillingsombudet vil ta utgangspunkt i innholdet i retningslinjene. Likestillingsombudet må imidlertid på selvstendig grunnlag vurdere om arbeidsvurderings-systemet og retningslinjene har virket kjønnsnøytralt i det konkrete tilfelle. Det samme gjelder for Klagenemnda for likestilling. Nemnda må på selvstendig grunnlag avgjøre om det foreligger brudd på likestillingsloven. Retningslinjene setter således ikke begrensninger for klagenemndas behandling av klagesaker.

Hvis det ikke er foretatt arbeidsvurdering i virksomheten, vil ombudet vurdere likelønnsaker ut fra alle opplysninger. Vurderingen vil imidlertid i stor grad basere seg på de samme faktorer som retningslinjene gir anvisning på.

Ombudet har også en rådgivende rolle. Ved den type forespørsler vil det være naturlig å ta utgangspunkt i retningslinjene, samt den erfaring og praksis som bruk av retningslinjene har gitt.

2 KLARGJØRING AV BEGREPET ARBEID AV LIK VERDI

- innholdet og vanskelighetsgraden i arbeidet

I likestillingsloven heter det at «kvinner og menn skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi» Hensikten med arbeidsvurdering er nettopp å måle arbeidets verdi. Slik begrepet arbeidets verdi er brukt her, er ikke vurderingen knyttet til verdi for arbeidsgiveren, men til objektiv vurdering av innholdet og vanskelighetsgraden i arbeidet som utføres. Det er altså arbeidsoppgavene som tillegges en stilling eller en arbeidstakergruppe og ikke hvordan arbeidstakeren utfører arbeidet, som danner grunnlaget for arbeidets verdi. Arbeidets verdi utgjør summen av de krav som stilles til arbeidet, basert på en helhetsvurdering av innholdet i arbeidet.

- verdi kan sammenlignes på tvers av faggrenser

Målingen av arbeidets verdi skal skje på tvers av stillingsgrenser og organisasjonsgrenser. Kjønnbasert lønnsdiskriminering gir seg som oftest utslag i at kvinnedominerte stillinger har lavere lønn enn mannsdominerte stillinger. Hensikten med å ta i bruk arbeidsvurdering er å kartlegge om det arbeidet som utføres er av samme verdi eller ikke. Arbeidsvurdering er derfor et virkemiddel som retter seg mot verdsettelsesdiskrimineringen i arbeidslivet, det vil si lønnsforskjeller som skyldes at kvinners arbeid stort sett er lavere verdsatt enn arbeid som vanligvis utføres av menn.

3 DEFINISJON AV VIRKSOMHET/ ARBEIDSGIVER

- hvem som skal omfattes av arbeidsvurderingen

Det er nødvendig å avgrense og bestemme hvilke grupper som skal vurderes og sammenlignes ved hjelp av arbeidsvurdering. I den sammenheng er virksomhet et sentralt begrep. I prinsipp kan alle kvinne- og mannsdominerte grupper sammenlignes, men det er mest hensiktsmessig å begrense arbeidsvurderingen og sammenligninger av arbeidets verdi til arbeidstakere i samme virksomhet. Likestillingslovens forbud mot kjønnbasert diskriminering er også begrenset til samme virksomhet.

- likestillingsloven definerer virksomhet

Virksomhet er i praksis det samme som arbeidsgiver. Arbeidsgiverbegrepet er formelt og faller vanligvis sammen med den som i juridisk forstand betaler lønnen.

I det private næringsliv vil arbeidsgiver være den en person er ansatt hos. Det kan være en fysisk person, et ansvarlig selskap eller et aksjeselskap. Likestillingslovens generalklausul åpner for at et konsern kan forstås som samme arbeidsgiver.

I kommunal sektor regnes en kommune for en og samme virksomhet. Det er presisert i en avgjørelse fra Klagenemnda (bioingeniørsaken). Der ble det slått fast at kommuner må anses som en virksomhet i forhold til likestillingslovens § 5.

I statlig sektor er ombudets praksis at staten regnes som en virksomhet. Unntaket er statsbedrifter som er egne rettssubjekter, f.eks. statsforetak eller heleide aksjeselskap.

Lovens avgrensning til samme arbeidsgiver begrenser adgangen til å sammenligne kvinnedominerte og mannsdominerte stillingskategorier. Det forhindrer selvsagt ikke at organisasjonene kan foreta sammenligninger på tvers av virksomheter, og bruke resultatet av sammenligningen som et krav i lønnsforhandlingene.

- arbeidsvurdering bør omfatte alle i virksomheten

En arbeidsvurdering bør i prinsippet dekke alle grupper av ansatte i en virksomhet, også ansatte i forskjellige fagforeninger og uorganiserte. Retningslinjene for kjønnsnøytral arbeidsvurdering forutsetter at en gruppe arbeidstakere i en virksomhet ikke kan nekte å bli sammenlignet med andre grupper i virksomheten. Avgjørelsen i «bioingeniørsaken» som ble behandlet av Arbeidsretten, slår fast prinsippet om at bestemmelsen om likelønn gjelder på tvers av fagforeningsgrenser. Det samme gjør en dom i EF-domstolen.

Eksempler kan være en kommune med ansatte i teknisk etat og helsesektoren, eller en stor produksjonsbedrift med ansatte i administrasjonen og produksjonen. Begge virksomhetene har både kvinne- og mannsdominerte stillinger, som kan være organisert i hver sine fagforeninger. Arbeidsvurdering på virksomhetsnivå tilsier at de forskjellige stillingene sammenlignes med hverandre ved hjelp av et felles kjønnsnøytralt arbeidsvurderingssystem.

4 AVGRENSNING AV GRUPPER FOR SAMMENLIGNING

- sammenligning av grupper

Arbeidsvurderingen gjennomføres for grupper av arbeidstakere, og ikke for hver enkelt arbeidstaker. Lov om likestilling mellom kjønnene åpner for sammenligning av grupper, og en forutsetning er at gruppene er kvinne- og mannsdominerte. I lovens forarbeider heter det at for at to grupper skal kunne sammenlignes må det normalt kreves at arbeidet som sammenlignes overveiende utføres av det ene kjønn, mens det annet arbeid overveiende utføres av det motsatte kjønn.

- avgrensning av grupper for sammenligning

Det er nødvendig å bestemme hva som avgrenser og utgjør en arbeidstakergruppe, slik at sammenligninger mellom grupper blir mulig. Den vanligste måten å avgrense en gruppe på er å ta utgangspunkt i stillingsbetegnelser, og foreta sammenligninger av arbeidet slik det er definert for en stilling.

Hensikten med å dele inn i stillinger eller grupper er å forenkle arbeidsvurderingen, og arbeidet i en stilling eller gruppe trenger ikke være identisk. En gruppe kan kjennetegnes ved:

- stillinger som har lignende ansvar og plikter
- stillinger som krever lignende kvalifikasjoner
- stillinger som har lignende prosedyrer for rekruttering
- stillinger som har samme type lønnsystem

Begrepet lignende brukes i stedet for identisk likt eller det samme. En slik bred definisjon gjør at flere stillinger eller arbeid som har store felles trekk, kan inkluderes i en gruppe. Det gjør det mulig å redusere antallet arbeidsvurderinger. Hvis bare identisk arbeid skulle inkluderes i en gruppe, ville det føre til et stort antall vurderinger.

Det er viktig med ensartet og konsekvent praksis når det skal avgjøres hva som er «lignende». For å bestemme om kvalifikasjonene er lignende, må både type kvalifikasjoner og nivå vurderes. Kvalifikasjonene må være lignende med hensyn til type arbeid, for eksempel undervisning, sekretærarbeid eller ingeniørarbeid. De må også være lignende med hensyn til nivå, for eksempel høyskoleutdanning eller fagutdanning.

Det er muligheter for systematisk diskriminering når stillinger eller grupper skal defineres og avgrenses. Det er derfor viktig å være nøyaktig med prinsippene for grupperinger, og etterprøve resultatet for eventuelle kjønnskjevheter. Det skal ikke tas hensyn til kjønns sammensetningen når grupper avgrenses, og det er viktig å bruke de samme kriteriene når gruppene skal bestemmes, slik at oppdeling og gruppering skjer på samme måte for kvinne- og mannsdominerte grupper.

Avgrensningen og definisjonen av grupper og stillinger som skal sammenlignes må gjøres på en slik måte at det oppleves som hensiktsmessig lokalt i den enkelte virksomhet. Det er derfor ikke mulig å gi noen presis definisjon av kriteriene for hvilke grupper arbeidstakere som skal sammenlignes.

- kvinne- og mannsdominerte grupper

Det må avgjøres om gruppene er kvinne- eller mannsdominerte, eller kjønnsnøytrale. Denne del av prosessen i en kjønnsnøytral arbeidsvurdering er viktig. Likesstillingsloven dreier seg bare om sammenligning av arbeid som utføres av henholdsvis kvinner og menn. Hensikten med hele prosessen er å foreta en vurdering av arbeid som vanligvis utføres av kvinner sammenlignet med arbeid som vanligvis utføres av menn, og sette fokus på verdidiskrimineringen i arbeidslivet.

Vanligvis er kvinnedominans bestemt ut fra prosent andel kvinner i gruppen, og som rettesnor kan en si at en gruppe er kvinnedominert når omlag to tredjedeler av de ansatte i gruppen er kvinner. Det innebærer at grupper hvor kvinner utgjør omlag to tredjedeler bare kan sammenligne seg med grupper hvor menn utgjør to tredjedeler, når målet med sammenligningen er å eliminere kjønnsbaserte lønnsforskjeller.

5 KJØNNSNØYTRAL ARBEIDSVURDERING

Kjønnsnøytral arbeidsvurdering bestemmer verdien av arbeidet som skal utføres, og er avgjørende for å oppnå lik lønn for arbeid av lik verdi. Kjønnsnøytral arbeidsvurdering er her definert som sammenligninger av arbeid utført av kvinnedominerte og mannsdominerte grupper, ved hjelp av faktorene kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.

- kjønnsnøytral prosess

Disse retningslinjene gir ikke konkrete forslag for hvilket arbeidsvurderingssystem som bør brukes. Men retningslinjene stiller en del krav som må oppfylles for at vurderingen kan betegnes som kjønnsnøytral og som et egnet verktøy for likelønn.

Det må stilles krav om kjønnsnøytralitet i flere ledd i prosessen:

- innsamling av informasjon om kjennetegn ved og krav til ulike typer arbeid
- utvikling av kjønnsnøytralt arbeidsvurderingssystem
- gjennomføringen av arbeidsvurderingen
- sammenligningen av arbeidets verdi

Kjønnsnøytralitet må gjelde for alle fire punktene. For å oppnå likelønn er det nødvendig både med en grundig og nøyaktig innsamling av informasjon om arbeidet, kjønnsnøytrale målinger og kjønnsnøytral bruk av resultatet, i form av sammenligninger og lønnsjusteringer. Det samme gjelder for definisjon av faktorene og prosessen for å tilpasse systemet til lokale forhold.

5.1 Innsamling av stillingsbeskrivelser

- alt arbeid som utføres i virksomheten må kartlegges og beskrives

Innsamling av informasjon og beskrivelse av arbeidsinnholdet er et viktig ledd i prosessen. Det er derfor nødvendig å sette høye krav til hvordan kjønnsbaserte skjevheter kan fjernes fra denne delen av prosessen. Det er viktig at stillingsbeskrivelsene er konsistente slik at det blir samsvar mellom beskrivelsen av ulike typer stillinger, og at informasjon om alle stillinger og grupper samles inn på samme måte, for eksempel ved at detaljnivå er likt for kvinne- og mannsdominerte grupper.

- helhetsvurdering

Det må legges en helhetsvurdering til grunn, slik at alle relevante sider ved det konkrete arbeidet fanges opp. Beskrivelsene må omfatte hele innholdet i hver stilling og fange inn og gjøre kvinners arbeid synlig. Arbeidsbeskrivelsene må være nøyaktige med hensyn til kompetanse, anstrengelse, ansvar som vanligvis kreves i arbeidet, og de arbeidsforhold som vanligvis kjennetegner arbeidet, både i de kvinnedominerte og de mannsdominerte stillingene. Kvalifikasjonene som vurderes må ha relevans for arbeidet. Det vil si at det ikke skal tas hensyn til kvalifikasjoner som den ansatte har, dersom kvalifikasjonene ikke er nødvendige eller en forutsetning for utførelsen av arbeidet.

- selvrappotering

Mange systemer for arbeidsvurdering har utviklet et eget spørreskjema som arbeidstaker skal fylle ut. Resultatet av spørreskjema danner grunnlaget for arbeidsvurderingen, og har avgjørende betydning for fastsettingen av arbeidets verdi. Selve utarbeidelsen stillingsbeskrivelser på grunnlag av spørreundersøkelsen, bør derfor skje i vekselvirkning mellom arbeidstaker og den som gjennomfører arbeidsvurderingen. Resultatet fra spørreundersøkelsen må vurderes av flere og det endelige resultatet og beskrivelser av stillinger, må utvikles i samarbeid med arbeidstaker. I denne prosessen er det nødvendig å ta stilling til om beskrivelsene er gode nok, og om det reelle arbeidsinnholdet for kvinnedominerte grupper kommer frem.

- kvinners arbeid i virksomheten må synliggjøres

Det er ofte kjønnsbaserte forskjeller i språket når arbeid skal beskrives. Menn har en tendens til å beskrive sitt arbeid i rikt monn, mens kvinner har en tendens til å undervurdere sitt arbeid. Informasjonen må derfor samles inn på en nøyaktig og enhetlig måte, slik at alle sider ved arbeidet kommer frem på en likeverdig måte, for både kvinner og menn.

5.2 System for kjønnsnøytral arbeidsvurdering

- lokal tilpasning

Det er utviklet flere systemer for arbeidsvurdering hvor det er lagt vekt på likeverdig vurdering av kvinne- og mannsdominert arbeid. Retningslinjene anbefaler ikke ett spesifikt system for kjønnsnøytral arbeidsvurdering til bruk i alle deler av arbeidslivet. Alle systemer for arbeidsvurdering må tilpasses lokale forhold, og lokal tilpassing er også et ledd i å sikre kvaliteten og kjønnsnøytraliteten. Lokal tilpassing gir rom for større fleksibilitet og vedlikehold over tid, samtidig som arbeidet med lokal stiller en rekke krav til alle systemer for arbeidsvurdering for at de ikke skal virke kjønnsdiskriminerende.

- hovedfaktorene kompetanse, ansvar, anstrengelse og arbeidsforhold.

Likestillingsloven setter ingen krav eller gir noen veiledning til hvilke faktorer som bør trekkes inn i arbeidsvurderingen eller hvordan ulike faktorer bør vektlegges. I lovens forarbeider heter det:

Av faktorer som er med på å beskrive et arbeid og som det kan være påkrevd å vurdere, skal eksempelvis nevnes arbeidsforhold, nødvendig utdanning, ferdigheter og erfaring, ansvar forbundet med arbeidet osv (Ot.prp. nr. 33 (1974-75)).

Det er disse faktorene som er utgangspunktet i ombudet sin saksbehandling og vurdering av klagesaker om lik lønn for arbeid av lik verdi.

Gjennom EF-domstolens praksis er det lagt vekt på faktorene kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold (skill, effort, responsibility, job conditions). Dette er i samsvar med faktorene som nevnes i forbindelse med ILO konvensjonen nr. 100 om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi.

Retningslinjene anbefaler derfor at arbeidsvurderinger gjennomføres på grunnlag av de fire hovedfaktorene *kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold*.

Kjønnsnøytral arbeidsvurdering skal i prinsippet gjennomføres som objektiv vurdering av innholdet og vanskelighetsgraden i arbeidet som utføres. I helhetsvurderingen av arbeidet skal de enkelte faktorene som kjennetegner arbeidet trekkes frem og sammenlignes faktor for faktor. Det er sammensetningen og summen av faktorene; kompetanse, ansvar, anstrengelse og arbeidsforhold som gir stillingen verdi.

Samlet vil disse faktorene inneholde alle faglige kvalifikasjoner og egenskaper som må til for å utføre arbeidet, samt det hele ansvar og de belastninger som arbeidet medfører. Det er viktig at arbeidsvurderingssystemet bygger på kriterier som er klart definerte og gjennomsiktede, slik at det kan gjøres rede for hvordan stillingens plassering henger sammen med kriteriene.

5.3 Bruk av de fire hovedfaktorene

Denne oversikten over de fire hovedfaktorene kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold viser hvordan de vanligvis blir definert og forstått i systemer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering. Hovedfaktorene i et arbeidsvurderingssystem er igjen delt opp og definert gjennom underfaktorer.

1.5.3.1 Kompetanse

Faktoren omfatter ulike former for ferdigheter og kunnskap, og faktoren måler den samlede kompetansen som er nødvendig for å utføre et bestemt arbeid. Det vil si arbeidets krav til teoretisk kunnskap for å utføre arbeidet, og de relevante ferdigheter som er nødvendig.

Kompetansen kan tilegnes gjennom både teoretisk utdanning, praktisk opplæring og arbeidserfaring. Den teoretiske opplæringen tilegnes gjennom skolegang og studier. Den praktiske erfaringen kan tilegnes på arbeidsplassen i lære, som opplæring i løpet av yrkeskarrieren, eller gjennom livserfaring. Kompetansen skal relateres direkte til innholdet og de krav som er knyttet til arbeidet. Det vil si at den kompetansen som måles ikke er den enkeltes utdanning og arbeidserfaring, men den kompetanse som kreves dersom stillingen lyses ut.

Kompetansen kan måles i antall år med utdanning, både teoretisk utdanning og fagbrev. Utdanning er en faktor som vanligvis er enkel å måle. Ferdigheter som er tilegnet gjennom praktisk opplæring og arbeidserfaring er mer sammensatt og krever nærmere presisering. Relevant arbeidserfaring kan også måles i antall år.

En annen form for måling av kompetanse er å rangere etter de kravene som stilles til innsikt og kunnskap i stillingen, uavhengig av hvor lang tid det har tatt å tilegne seg den nødvendige kompetansen. Forhold som kan gi større grad av kjønnsnøytralitet er å ta hensyn til at kompetanse kan tilegnes på flere måter.

Kompetanse kan omfatte både fysiske og teoretiske ferdigheter, og ferdigheter i kommunikasjon og sosiale relasjoner. Kvinnedominerte yrker stiller ofte store krav til kommunikasjon, menneskelige relasjoner og evne til å yte omsorg. Denne type kompetanse kan ofte være usynlig og vanskelig å fange opp i arbeidsvurderingen.

- kommunikasjon

Kommunikasjon omfatter krav til skriftlig og muntlig kommunikasjon. Det kan være krav til å overføre et budskap og nødvendigheten av å formidle og forstå mot-takers situasjon. Faktoren kan derfor dekke svært ulike situasjoner, fra store skriftlige arbeider, holde foredrag og til å skape tillit og motivasjon hos andre. Faktoren dekker mange sider ved omsorgsykker og serviceyrker, hvor kommunikasjon med klienter og brukere er en nødvendig del av arbeidet. Det gjelder for eksempel situasjoner hvor det er nødvendig å kommunisere med klienter med store psykiske problemer, takle krisesituasjoner eller formidle et vanskelig og følsomt budskap. Også her er det de krav som følger stillingen som skal måles, og ikke den enkeltes evne til å kommunisere. Det er heller ikke evnen til menneskelige relasjoner, men den nødvendige evnen til å overbringe et budskap.

- sosiale ferdigheter

Sosiale ferdigheter er også en del av hovedfaktoren kompetanse. Sosiale ferdigheter omfatter krav til å forholde seg til andre mennesker, som å lytte, påvirke andre å forstå og reagere på andres ønsker og behov. Denne faktoren kan være vanskelig å

skille fra kommunikasjon. Sosiale ferdigheter er ofte nødvendig i omsorgsarbeid og undervisning, og i arbeid som kan medføre krisesituasjoner.

Kompetanse er en faktor som inngår i alle systemer for arbeidsvurdering, og som har stor legitimitet. Stillinger som krever stor grad av kompetanse, kunnskap og ferdigheter, får høy vurdering og kvalifiserer normalt til relativt høy lønn. Det er ikke i strid med prinsippet om kjønnsnøytralitet. Det kjønnsnøytrale ligger i at kvinners og menns kompetanse vurderes etter samme norm. Det vil si at hvis utdanningslengden er et kriterium, må kvinnedominerte utdanninger vurderes på samme måte som mannsdominerte utdanninger. Det samme gjelder for kvinne- og mannsdominerte grupper med fagutdanning.

1.5.3.2 Anstrengelse

Denne hovedfaktoren omfatter krav til både fysisk og psykisk anstrengelse som er nødvendig for å utføre arbeidet. Det vil si at den måler de krav som bl a stilles til fysisk anstrengelse, krav til konsentrasjon og følelsesmessig anstrengelse.

- fysisk anstrengelse

Den mest vanlige faktoren som måler fysisk anstrengelse er tunge løft. Andre fysiske ytelser kan være løping, bøy og strekk, ubehagelige arbeidsstillinger, monotont arbeid, krav til fingerferdighet og høyt tempo. Det viser seg at små, monotone muskelbevegelser over lang tid er svært krevende, og kan i værste fall virke sterkt invalidiserende. Det har betydning hvor ubekvem arbeidssituasjonen er, og hvor mange tekniske hjelpemidler som er tilgjengelig. Det er ikke den enkeltes fysiske styrke, eller evne til å bevege seg raskt, som skal måles, men de krav til fysisk anstrengelse som er nødvendig for å utføre arbeidet.

- psykisk anstrengelse

Psykiske eller mentale ytelser kan være knyttet til konsentrasjon, oppmerksomhet og følelsesmessig engasjement. Anstrengelse kan være knyttet til følelsesmessige krav som stilles til arbeidet som følge av behov for omsorg, trøst, råd og hjelp til pasienter, foreldre og andre i nød og krisesituasjoner.

Konsentrasjon og innlevelse er to viktige faktorer under psykisk anstrengelse. Krav til konsentrasjon sier noe om hvor komplisert arbeidsoppgaven er, om den er sammensatt og består av mange forskjellige oppgaver, krever nøyaktighet og presisjon. Det er nødvendig med innlevelse i behandling av andre mennesker som har behov for omsorg og pleie, og i vanskelige arbeidssituasjoner. I et arbeid med konstant og direkte ansvar for andres sikkerhet stilles det store krav til konsentrasjon og oppmerksomhet. Et slikt ansvar kan være psykisk slitsomt og belastningen bli stor.

Anstrengelse kan være problematisk å definere objektivt, fordi det lett kan knyttes til individuelle prestasjoner. Anstrengelse måles gjennom de krav som stillingen setter til utføringen av arbeidet. Det vil si at det skal søkes å unngå å måle individuelle variasjoner og evner.

1.5.3.3 Ansvar

Ansvar kan omfatte ansvar for økonomiske/materielle ressurser, personalansvar og arbeidsledelse, ansvar for informasjon, ansvar for mennesker, ansvar for planlegging og organisering.

- ansvar for materielle verdier

Ansvar for økonomiske/materielle ressurser omfatter ansvar for verdier som penger og utstyr, og ansvar knyttet til arbeidet. Økonomisk ansvar kan omfatte ansvar for økonomisk utvikling for virksomheten, tap eller skade av utstyr eller redusert produksjon. Det stilles større krav til en stilling hvor feil kan føre til økonomiske tap enn en stilling hvor feil ikke spiller noen økonomisk rolle. Faktoren kan også inneholde ansvar for informasjon. Det gjelder ansvar for registre, arkiv og data. Faktoren kan måle ansvaret for sikkerhet, vedlikehold og hemmeligstempling. Ansvaret kan måles ut fra hvilke konsekvenser en feil kan få og hvor alvorlige og stort omfang konsekvensene har for virksomheten. Faktoren omfatter også kvalitetskontroll av arbeid utført av andre.

- ansvar for mennesker

Ansvar for andre mennesker i en arbeidssituasjon omfatter ansvar for andres velferd og sikkerhet. Det stilles krav om omtanke, forsiktighet og sikkerhet for å unngå skade. Ansvaret omfatter krav til å mestre situasjoner som kan være livstruende. Faktoren er relevant for arbeid som utføres av jordmødre, psykologer, sosionomer, ambulansesjåfører, brannmenn ol.

Ansvar er en faktor som kan være vanskelig å måle, fordi det er komplisert å plassere det reelle ansvaret. Det kan være nødvendig å skille mellom direkte ansvar, det vil si ansvaret som pålegges dem som bruker utstyr og sikrer vedlikehold daglig, og det formelle ansvaret som ligger i ledelsen.

- lederansvar

En annen type ansvar er lederansvar. Det er en omfattende faktor som omfatter planlegging, analyse av problemer, beslutninger og personalansvar. Organisering av arbeidet, fordeling av ressurser og oppgaver inngår også i et lederansvar. I tillegg kommer kontroll av arbeidet som utføres.

Faktoren måler ofte hvor mange personer som ledes. Planleggingsansvaret omfatter organisering og koordinering av aktiviteter, planlegging av eget, andres arbeid eller hele organisasjonen og langtidsplanelegging. Det innebærer også strategisk tenkning og evne til problemløsning. Faktoren måler hvor stort ansvaret er, og omfatter stillingens krav til å finne løsninger, ta selvstendige avgjørelser og iverksette/ følge opp beslutninger. Ansvaret kan stille krav til å finne løsninger på vanskelige og konfliktfylte situasjoner, og å planlegge og ta beslutninger i situasjoner preget av usikkerhet og interessekonflikter. Det må tas hensyn til hva slags ansvar det dreier seg om og hvor viktig det er.

En stilling med stort ansvar blir vanligvis rangert høyere enn en stilling med mindre ansvar. For å sikre at systemet måler ansvar på en kjønnsnøytral måte, er det nødvendig at ansvar som er knyttet til kvinne- og mannsdominerte stillinger vurderes på en likeverdig måte. For eksempel ved at ansvar for menneskers helse, sikkerhet og velferd tillegges vekt tilsvarende ansvar for materielle verdier.

1.5.3.4 Arbeidsforhold

Arbeidsforhold har betydning for den enkeltes trivsel og helse, arbeidsforholdene kan føre til fysiske og psykiske belastninger og risiko. Til forskjell fra faktoren anstrengelse, måler denne faktoren bl a risikoen for skader og slitasje. Et arbeid kan være både psykisk eller fysisk belastende og faktoren måler arbeidsforhold som påvirker de ansatte som en direkte følge av oppgaver og ansvar i arbeidet. Vanligvis

måles bare arbeidsforhold som oppleves som negative og som utgjør en belastning i arbeidet. Hvordan belastningen oppleves kan være individuelt, men det er belastninger slik de er innebygd i stillingen som er av betydning.

- fysiske belastninger

Fysisk belastning kan skyldes tungt arbeid, ubekvemme stillinger og høyt tempo, noe som gir seg utslag i fysisk slitasje og muskelskader. Belastningen kan også være en følge av kulde, varme, støy, fuktighet og som medfører belastning for kroppen. Belastningen kan være over kort eller lang tid, og påvirke arbeidsinnsatsen. Det er negative sider ved belastninger som skal måles, og en en stilling som krever monotont og fast arbeidsprosess kan oppleves mer belastende enn selvstendig arbeid.

- psykisk belastning

Psykiske belastninger som oppstår i arbeidssituasjonen kan være en følge av at flere arbeidsoppgaver kolliderer, stor arbeidsbelastning og tidspress. Det kan også være en psykisk belastning når arbeidet omfatter krevende kommunikasjon med andre, behov for å løse konfliktsituasjoner, uforutsigbare kriser og nødsituasjoner. Det kan være situasjoner med stort press fra kunder eller klienter, trusler mot egen sikkerhet og helse, og håndtering av akutte truende situasjoner.

- risiko

Det er vanlig å skille ut risiko som egen faktor, men risiko og fysiske og psykiske belastninger er nært knyttet til hverandre. Det er derfor viktig at ikke samme krav blir målt flere ganger. Den risiko som skal måles må være knyttet til arbeidet, det vil si at risikoen må være innebygd i arbeidet og at arbeidet ikke kan utføres uten at en blir utsatt for en viss risiko. Risikoen kan være fare for å bli utsatt for smittsomme sykdommer, giftige kjemikalier, voldelige personer.

Når arbeidsforhold inngår som en faktor i et system for arbeidsvurdering, kan det føre til at dårlige arbeidsforhold og fysisk og psykisk slitasje blir kompensert med høyere lønn. Faktoren arbeidsforhold skiller seg fra de andre faktorene i arbeidsvurderingen, fordi faktoren ikke bare beskriver til en stilling, men stiller også krav til arbeidsforholdene i virksomheten. Det er fare for at den enkelte vil påta seg helsefarlig arbeid dersom det blir kompensert i form av høyere lønn, slik at kompensasjonen fører til at kravene om bedre miljø kan bli svekket.

På den annen side vil det alltid være nødvendig å utføre arbeid som er forbundet med fare og risiko. Det er derfor nødvendig å skille mellom kompensasjon for arbeidsforhold som kan endres og risikofylte arbeidsforhold som ikke kan endres. Det er også akseptert at arbeidstakere som påtar seg nødvendig, helsefarlig arbeid mottar lønnskompensasjon for den risikoen arbeidet medfører. Problemet i forbindelse med kjønnsnøytral arbeidsvurdering er at mannsdominert arbeid i industrien i stor grad har tradisjon for å motta kompensasjon for helsefarlig arbeidsmiljø. Andre risikogrupper, som for eksempel kvinnedominert arbeid i helsesektoren, har ikke tilsvarende tradisjon for risikotillegg. For at arbeidsvurderingen skal være kjønnsnøytral, er det avgjørende at den risikoen og de ulemper som følger med kvinne- og mannsdominert arbeid, vurderes og kompenseres på en likeverdig måte.

5.4 Valg og definisjon av underfaktorer

Det er i stor grad utformingen og sammensetningen av underfaktorene som gir innhold til hovedfaktorene. Gjennom underfaktorene blir hovedfaktorene definert nærmere, for eksempel er ansvar for maskiner og ansvar for mennesker faktorer under hovedfaktoren ansvar.

- lokal tilpasning

Valg og definisjon av underfaktorer må gjenspeile arbeidet i virksomheten lokalt. Det er derfor hverken mulig eller ønskelig å gi noen fullstendig oversikt over alle underfaktorer. Det er ikke gitt at alle underfaktorer i ett system er aktuelle for bruk i alle virksomheter, og en slik liste kan lett stå i veien for utvikling og tilpasning av systemene lokalt.

Det er viktig at det er samsvar mellom metoden for å samle inn stillingsbeskrivelser og valg av underfaktorer. Det vil si at underfaktorene må være slik utformet at de makter å fange opp alle aspekter som inngår i stillingsbeskrivelsene.

Det er også en vesentlig forutsetning at systemet er slik utformet at alle stillinger eller grupper i virksomheten kan vurderes ved hjelp av samme system for arbeidsvurdering, slik at det blir mulig å foreta sammenligninger på tvers av fag og yrkesgrenser.

- kjønnsnøytralitet

Det finnes ingen enkel metode for å måle kjønnsnøytralitet i valg og definisjon av underfaktorene, men det kan gis eksempler på diskriminerende og ikke diskriminerende elementer. Det er ofte ikke den enkelte faktor som virker diskriminerende, men sammensetningen eller mangel på visse faktorer, som i sum gjør at systemet kan favorisere det ene kjønn.

For å sikre kjønnsnøytralitet er det viktig at sammenligningen av grupper skjer på grunnlag av helhetsvurdering der alle faktorer som har betydning for det konkrete arbeidet, inngår i vurderingen. Det vil si at alle sider ved arbeidet skal være gjenstand for vurdering og at systemet omfatter faktorer som begge kjønn er egnet til å oppfylle.

Et arbeidsvurderingssystem i industrien virker kjønnsdiskriminerende dersom det inneholder faktorer som fysisk anstrengelse og arbeidsforhold, men ikke fingerferdighet og konsentrasjon. Det skjer dersom det tunge fysiske arbeidet som av og til kreves for å håndtere store maskiner blir tatt i betraktning, samtidig som fingerferdigheten som kreves av en sekretær kan bli oversett. Eller dersom store fysiske løft kan få uttelling samtidig som de mange små bli oversett.

Det samme gjelder dersom faktoren ansvar kun omfatter ansvar for økonomi, utstyr, sikkerhet og lederansvar, men ikke ansvar for andres liv og helse. Systemet virker diskriminerende dersom ansvar forbundet med budsjettkontroll måles, samtidig som ansvar for behandling av kundeklager blir oversett.

Det kan også betegnes som diskriminerende dersom definisjon av belastende arbeidsforhold omfatter arbeid med støyende maskiner, men utelater belastende arbeidsforhold på grunn av arbeid med sinnslidende pasienter.

For å unngå denne type forskjellsbehandling som har en tendens til å favorisere mannsdominert arbeid, er det nødvendig å forsikre seg om at underfaktorer som fanger opp kvinnedominert arbeid blir inkludert på samme måte som faktorer som inkluderer mannsdominert arbeid. Underfaktorene må defineres på en kjønnsnøytral måte slik at de kan tilpasses både manns- og kvinnedominerte grupper.

- relevans for arbeidet

De sider ved arbeidet som vektlegges må ha relevans for den aktuelle stillingen. Alle kvalifikasjoner og ferdigheter som måles skal ha direkte tilknytning til arbeidet, og høre til de krav og vansklighetsgrader som er definert for den konkrete stillingen. Kunnskap i språk har med andre ord betydning bare dersom det er nødvendig med språkkunnskap for å utføre arbeidet.

- den totale summen utgjør arbeidets verdi

Det er den totale summen av faktorene som er avgjørende for arbeidets verdi. Det er ikke gitt at arbeid som krever lengst utdanning er mer verdt enn arbeid som krever kortere utdanning. Til det sistnevnte arbeidet kan det høre arbeidsoppgaver som krever store arbeidsbelastninger eller krav til ansvar og fleksibilitet, som til sammen veier opp for den lengre utdanningen i den andre stillingen.

5.5 Vekting av faktorene

Noen arbeidsvurderingssystemer bygger på at faktorene og underfaktorene vektet, slik at de reflekterer den relative viktigheten i virksomheten. Vekting innebærer at det blir foretatt vurderinger av hvordan virksomheten verdsetter ulike aspekter av stillingens innhold. Dette er akseptabelt så lenge vektingen er kjønnsnøytral.

Det innebærer for eksempel at dersom en virksomhet ser ansvar for liv og helse som en viktig del av virksomheten, så kan denne faktoren få høyere vekting enn andre faktorer. Det samme gjelder hvis behandling av kunder anses som viktigere enn behandling av maskiner. Høy vekting fører til høyere poengsum og høyere verdsetting av arbeidet i den aktuelle stillingen.

Hvordan vektingen blir utformet er derfor svært avgjørende for det endelige resultatet. Det er nødvendig å være kritisk og nøyaktig når vektingen skal bestemmes i et system, slik at vektingen gjenspeiler den reelle prioriteringen i virksomheten.

For å undersøke om vektingen favoriserer det ene kjønn mer enn det andre, bør særlig faktorer som har høyest og lavest vekting granskes nærmere. Hvis mannsdominerte grupper systematisk scorer høyere på faktorer som har høyest vekting, og kvinnedominerte grupper systematisk scorer høyest på de med laveste vekting, kan det være en indikasjon på at systemet er kjønnsdiskriminerende.

5.6 Sammenligning av grupper

- fastsetting av verdi og rangering

Når arbeidet er vurdert på grunnlag av de enkelte faktorene skal resultatet summeres og eventuelt vektet. Denne prosessen gjør det mulig å tallfeste arbeidets verdi, og på det grunnlaget foreta sammenligninger av forskjellig type arbeid. Arbeidsvurdering gir derfor et konkret grunnlag for å rangere stillinger. Det kan derfor slås fast om og hvilke grupper, som har lik verdi, og hvordan kvinne- og mannsdominerte grupper kan rangeres i forhold til hverandre.

- sammenligninger i samme virksomhet

Dersom det er både kvinnedominerte og mannsdominerte grupper i virksomheten, må arbeidets verdi måles med samme verktøy og metode for alle relevante grupper, slik at arbeidets verdi kan sammenlignes. Dette innebærer at grupper sammenlignes

på tvers av fag og yrkesgrenser, og på tvers av fagforeningsgrenser innen samme virksomhet.

- på tvers av virksomheten

Hvis det ikke er noen mannsdominert gruppe for sammenligning i virksomheten, er det mulig å lete etter aktuelle kandidater utenfor virksomheten. Det vil utvide muligheten for kvinner i kvinnedominerte virksomheter, som ikke har noen mannsdominert gruppe for sammenligning. I et slikt tilfelle kan det være nyttig å begrense seg til en fagforening, eller ett forbund, slik at sammenligningen skjer på tvers av virksomheter, men innen samme arbeidstakerorganisasjon / samme avtaleområde/samme bransje.

For eksempel kan kvinnedominerte stillinger innen grafisk industri, bakeri og konditorbransjen eller hotell- og restaurantnæringen sammenlignes med mannsdominerte stillingskategorier i samme bransje – selv om de ikke arbeider i samme virksomhet.

Også når det er nødvendig å sammenligne på tvers av virksomheter, er det en forutsetning at samme system for arbeidsvurdering blir brukt for alle grupper.

Slike sammenligninger omfattes ikke av likestillingslovens bestemmelse om likelønn, § 5. Arbeidsvurderingen må derfor baseres på at involverte organisasjoner, partene, inngår avtaler og blir enige om prinsippene for vurderingen.

6 LØNNSJUSTERINGER

Det er først i denne siste fasen at arbeidsvurderingen settes i relasjon til fastsetting av lønn, og at gjennomføringen av likelønn blir aktuell. Det tidligere prosedyren har dreid seg om å fastsette arbeidets verdi.

- definisjon av lønn

Lov om likestilling mellom kjønnene definerer lønn som alle ytelser fra arbeidsgiver til arbeidstaker. Det vil si lønn, tillegg og alle andre former for godtgjørelser, også pensjonsytelser. Når lønn sammenlignes må derfor alle typer av kompensasjon tilknyttet arbeidet tas med i betraktningen.

- lønnsjusteringer

Loven forutsetter også at dersom det blir påvist diskriminerende avlønning, så er arbeidsgiver pliktig til å rette opp dette. Hvordan selve lønnsjusteringen skal gjennomføres i forhold til den ordinære lønnspolitikken, må bli et forhandlings spørsmål. Men det er avgjørende at det settes betingelser for denne delen av prosessen, både når det gjelder tidsplan for gjennomføringen og hvor store beløp som skal avsettes til lønnsjusteringer.

Justeringene kan gjennomføres ved at det settes av en fast del av lønnsmassen for justering over et tidsrom. Det vil si at den kvinnedominerte gruppen mottar lønnsjusteringer hvert år til likelønn er oppnådd. Det forutsetter at andre grupper ikke får tilsvarende tillegg, og at resultatet over tid blir nye lønnsrelasjoner mellom grupper i virksomheten. Likelønn betyr endring og at noen arbeidstakergrupper får relativt mindre lønnsvekst enn andre. Det har vist seg at det ligger en stor utfordring i å holde likelønnsresultatene vedlike over tid.

Dersom det viser seg at en kvinnedominert stilling er underbetalt, etter en arbeidsvurdering, skal lønnsjusteringen omfatte alle i stillingen, også menn som er ansatt i samme type stilling.

Likelønn er gjennomført når lønn for den kvinnelederte gruppen er på samme nivå som den mannslederte gruppen, som har lik eller sammenlignbar verdi.

- forskjeller i lønn

Lik lønn for arbeid av lik verdi, betyr at en stilling lønnes på grunnlag av arbeidets verdi slik det er definert for stillingen. Arbeidsvurdering innebærer rangering av stillinger, uavhengig av hvem som innehar stillingen.

I tillegg til en slik lønnsmessig plassering, kan lønn også gis på grunnlag av andre kriterier, som kommer i tillegg til den basislønn som arbeidets verdi gir grunnlag for. Flere forhold kan derfor gi grunnlag for forskjell i lønn. Slike forhold kan blant annet være:

- system for ansiennitet
- system basert på prestasjoner og oppnådde resultater
- markedsverdi og mangel på spesiell type arbeidskraft

Ingen av disse kriteriene for lønnsdifferensiering bryter med likestillingsloven, så lenge de praktiseres på en kjønnsnøytral måte. Enhver lovlig forskjell bør beskrives og begrunnes klart, jf arbeidsgivers bevisbyrde i likelønnsaker. Det bør derfor komme frem i lønnsystemet hvor stor del av lønnen som kan tilskrives stillingen basert på arbeidsvurdering, og hvor stor del som er bevegelig og som tilskrives resultatlønn, ansiennitet ol.

7 HANDLINGSPLAN FOR LIKELØNN

Partene lokalt bør forhandle frem avtale om handlingsplan for likelønn. Dette bør partene bli enige om på forhånd, før resultatet av målingene foreligger. Det har liten hensikt å gjennomføre en omfattende arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, dersom det ikke er vilje blant partene til å følge opp resultatet med konkrete lønnsjusteringer.

- avgrensning av virksomhet / arbeidsgiver, bransje, fagforbund.

Handlingsplan for likelønn må vise hvilke grupper som dekkes av arbeidsvurderingen innen virksomheten og hvordan virksomhet er definert.

- informasjon om hvilke grupper som blir vurdert og sammenlignet

Planen må inneholde en liste over alle kvinnelederte grupper som dekkes av planen og potensielle mannslederte grupper for sammenligning. Det bør komme frem hvordan inndelingen i grupper er fremkommet.

- beskrivelse av det kjønnsnøytrale arbeidsvurderingssystemet som skal brukes.

I planen bør det komme frem hvilket system for arbeidsvurdering som er brukt. Alle underfaktorene må beskrives, med forklaring på hvordan de er delt i nivå og hvordan de er vektet.

- oversikt over resultatet

Planen må vise resultatet fra arbeidsvurderingen og hva som er eksisterende lønnsnivå for alle aktuelle grupper. Her er det viktig at alle ytelser fra arbeidsgiver

til arbeidstaker tas med i lønnsbegrepet, det gjelder grunnlønn, alle former for tillegg og andre goder. Overtidsgodtgjørelse betales for arbeidet overtid, men det er viktig å få frem om denne type godtgjørelse er lik for kvinne- og mannsdominerte grupper. Det samme gjelder pensjonsordninger.

- hvordan lønnsjusteringene skal gjennomføres

Det må lages en oversikt over hvor mye av lønnsmidlene som skal avsettes til likelønnsjusteringer, hvordan dette skal fordeles og tidsplan for gjennomføring.

- informasjon

Løpende informasjon til alle berørte parter er helt avgjørende for et vellykket resultat, det gjelder både for organisasjonene og arbeidstakere som ikke er organisert. For at alle arbeidstakere skal kunne delta i en fruktbar prosess, må de få tilgang på nødvendig informasjon og få anledning til å delta aktivt i prosessen.

Handlingsplanen for likelønn må være tilgjengelig, slik at alle kan holde seg informert om hvordan arbeidsvurderingen og tiltakene for likelønn vil berøre dem. Resultatet av arbeidsvurderingen må inneholde tilstrekkelig med opplysninger, og være fremlagt på en slik måte at alle ansatte blir i stand til å vurdere innholdet.

- arbeidsvurderingskomite

Det kan være hensiktsmessig å opprette en komite for gjennomføringen av arbeidsvurderingen, og partene bør være representert i komiteen. En komite kan bidra med bredere spekter av kunnskap om de forskjellige arbeidstakergruppene i virksomheten, enn en enkelt spesialist. I tillegg vil resultatet som er basert på en prosess gjennomført av en komite, lettere bli oppfattet som mer rettferdig og mer akseptabel for berørte parter.

Utvalgsmedlemmene må ha forståelse for likelønnsproblemer og være klar over hvordan kjønnsstereotyper kan påvirke analyser av stillinger og de beslutningene som blir tatt. Komiteen må også oppnå enighet om valg av underfaktorer og deres definisjoner, og hvordan de skal tilpasses før arbeidsvurderingen begynner.

8 HÅNDHEVING AV LIKESTILLINGSLOVEN

Arbeidsvurdering innebærer at det må tas en rekke valg og beslutninger i løpet av prosessen, og mange av valgene vil alltid inneholde elementer av skjønn. Det kan derfor oppstå uenighet om valg og prioriteringer underveis, og uenighet om hvordan resultatene skal forstås og tolkes. Gjennomføring av kjønnsnøytral arbeidsvurdering kan føre til nye relasjoner mellom arbeidstakergrupper og brudd med gamle holdninger om hvordan grupper skal rangeres i forhold til hverandre. Arbeidsvurdering betyr med andre ord forandring, og forandring i organisasjonsstrukturen kan lett føre til uenighet og konflikter. Et viktig spørsmål er derfor hvordan involverte parter skal håndtere uenighet.

For det første er det nødvendig å være forberedt på at det kan oppstå uenighet. I arbeidet med å planlegge arbeidsvurderingen, bør det derfor etableres rutiner for håndtering av uenighet underveis. Det må etableres en prosedyre i virksomheten for behandling av uenighet og tolkingsspørsmål.

Dersom en konflikt ikke lar seg løse lokalt i virksomheten, kan en eller flere av involverte parter henvende seg til Likestillingsombudet. Ombudet kan bidra med veiledning og på den måten bidra til avklaringer og bedre grunnlag for riktige beslutninger. Ombudet kan gi råd om hva som ligger innen likestillingslovens krav,

hvordan loven skal fortolkes og hva virksomheten selv må ta stilling til. Erfaringsmessig løser de fleste likelønnsaker seg etter konsultasjoner med Likestillingsombudet. Ombudets viktigste rolle i denne fasen er å formidle kunnskap, gi forslag til løsninger og være megler. Problemer som oppstår underveis skyldes ofte lite erfaring med likelønnsarbeid og kjønnsnøytral arbeidsvurdering.

Håndhevingsapparatet i dag:

- Likestillingsombudet

Likestillingsombudet skal sørge for at reglene i Lov om likestilling blir fulgt. Den viktigste oppgaven er å behandle klager over brudd på loven, og gi råd og veiledning for å finne frem til frivillige ordninger. Ombudet kan gi uttalelse om tariffavtaler og arbeidsvurderingssystemer med tanke på kjønnsdiskriminering og eventuelle brudd på likestillingsloven.

Alle kan klage inn en sak for ombudet. Likestillingsombudet har krav på alle opplysninger i saken, og arbeidsgiver plikter å gi opplysningene. Prinsippet om arbeidsgivers bevisbyrde ble lovfestet i Lov om likestilling i 1995. Det innebærer at arbeidsgiver må kunne vise på hvilken basis stillingene er vurdert og lønnen fastsatt.

Ombudet skal søke å oppnå frivillige ordninger, og har ikke kompetanse til å fatte bindende vedtak. Dersom partene likevel ikke kommer frem til enighet, kan Likestillingsombudet sende saken videre til Klagenemnda for likestilling. Uenigheten må da fremsettes som en klage, som blir behandlet av klagenemnda.

- Klagenemnda for likestilling

Både den som ikke får medhold i en sak og Likestillingsombudet kan bringe saken inn for klagenemnda. Klagenemnda består av syv medlemmer, vanligvis er alle jurister. I klagenemnda blir sakene behandlet på en enklere måte enn tvister som blir ført for domstolene. I motsetning til ombudet har klagenemnda kompetanse til å treffe bindende vedtak. Kommer klagenemnda til at det foreligger brudd mot likestillingslovens §5 plikter arbeidsgiver å betale høyere lønn, – altså «lik lønn»- regnet fra vedtakstidspunktet. Det er straffbart ikke å rette seg etter nemndas vedtak.

Det er ikke klageadgang på vedtak i Klagenemnda for likestilling, men saken kan bringes inn for de ordinære domstoler til full prøvelse. Det kan også reises sak direkte for de vanlige domstoler, uten å gå veien om Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling. Fordelen med å bruke ombudet og nemnda er at behandlingen er gratis, mer uformell og tar kortere tid. Men hvis en sak først er brakt inn for ombudet og så reist for de vanlige domstolene, må saken avvises hos ombudet.

- Arbeidsretten

Likestillingsloven går foran kollektivavtaler, noe som betyr at en tariffavtale ikke er gyldig hvis den er i strid med loven. Hvis en likelønnsak dreier seg om forståelsen av selve tariffavtalen, må tvisten behandles av Arbeidsretten. Det skjer ved at saken legges frem for egen fagforening, som kan få prøvet saken i Arbeidsretten. Arbeidsretten er partenes egen domstol, og består av en arbeidstaker- og en arbeidsgiverrepresentant i tillegg til et tredje upartisk medlem. Likestillingsombudet kan granske en tariffavtale og uttale seg om avtalen bryter med likelønnsprinsippet eller ikke. Klagenemnda har ikke slik kompetanse til å uttale seg om forståelsen eller gyldigheten av tariffavtaler. Hvis saken dreier seg om enkelttil-

feller selv om avlønningen er tariffestet, kan både ombud og klagenemnd behandle saken.

Vedlegg 2

Likeverdige arbeid

En metode for kjønnsnøytral arbeidsvurdering

Utviklet og utformet av Janice Burns og Martha Coleman State Services Commission, New Zealand

Boks 2.1 FORORD

Likeverdige arbeid er et arbeidsvurderingssystem som er utviklet med sikte på kjønnsnøytral måling av arbeidets verdi. Systemet kan brukes i alle deler av arbeidslivet, både i offentlig og privat sektor, og for faglært og ufaglært arbeid. Systemet er utviklet i New Zealand, og er oversatt av Barne- og familiedepartementet. Til systemet hører også et spørreskjema, som ikke er tatt med her.

Likeverdige arbeid er tatt med som vedlegg til utredningen for å gi et eksempel på et system som er utviklet som et verktøy for likelønn og for å sikre kjønnsnøytralitet i arbeidsvurderingen. Systemet er bygd opp rundt de samme hovedfaktorene som beskrives i Arbeidsvurderingsutvalgets utredning, og det er lagt stor vekt på å definere faktorer og innhold i arbeidet som omfatter både kvinne- og mannsdominert arbeid.

I utredningen anbefaler Arbeidsvurderingsutvalget at *Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering*, vedlegg 1, legges til grunn for lokal arbeidsvurdering og lokale tiltak for likelønn. I retningslinjene heter det at arbeidsvurderingssystemer som tas i bruk må justeres og tilpasses lokale forhold. Selve systemet er en – viktig – brikke i en større prosess. Det har stor betydning for resultatet hvordan systemet brukes og hvilke avtaler og forpliktelser partene inngår når arbeidsvurdering tas i bruk. *Likeverdige arbeid* er derfor ingen garanti for et kjønnsnøytralt resultat, men systemet gir ett godt bilde av et praktisk verktøy for likeverdige måling av arbeidets verdi.

Oslo 15. januar 1997

Arbeidsvurderingsutvalget

Innhold

Innledning

Bruerveiledning

Arbeidsplan – praktiske råd

Tilpasning av arbeidsvurderingssystemet til virksomheten

Vekting av faktorene

Innsamling av informasjon om arbeidsoppgavene

Arbeidsvurderingen

Lønnsfastsettelsen

Unngå kjønnsdiskriminering – en sjekklister

Faktorplan

Beskrivelse av faktorene

1 INNLEDNING

Gjennom studier av tradisjonelle arbeidsvurderingssystemer er det konstatert at kvinners og menns arbeid vurderes forskjellig. Det er særlig på to områder at forskere er blitt oppmerksomme på kjønnsdiskriminering. For det første mangler gamle arbeidsvurderingssystemer faktorer som på en adekvat måte måler tradis-

jonelt kvinnelige arbeidsområder, som pleie og omsorg, eller arbeidsoppgaver som består av å planlegge og samordne aktiviteter og møter.

For det andre er det klare tendenser til at faktorene administrasjon, arbeidsledelse og formelt ansvar blir overvurdert i tradisjonelle systemer. På den måten undervurderes eller utelates de arbeidsoppgavene som er støttende eller underordnet og som kvinner ofte utfører.

I tillegg legger tradisjonelle arbeidsvurderingssystemer hovedsaklig vekt på fysisk anstrengelse, problemløsning og ytre arbeidsmiljø. Arbeidsvurderingssystemet *Likeverdig arbeid* tar også opp til vurdering krav til mellommenneskelige relasjoner og følelsesmessige belastninger. Det er f.eks. faktorer som måler «samarbeid», «innlevelse og stress» og «ansvar for mennesker», noe som ikke er det samme som å lede eller kontrollere andres arbeid. Disse faktorene behandles for seg selv slik at det blir lagt særlig vekt på å måle arbeidsinnhold med en klar menneskelig tilknytning.

Likeverdig arbeid forsøker å legge grunnen for en kjønnsnøytral vurdering av forskjellig arbeid. Systemet er utviklet og utformet i New Zealand, men systemet bygger på internasjonal forskning. Ekspertene fra flere land, med kunnskap og erfaring fra både arbeidsvurdering og spørsmål om diskriminering, har medvirket til utviklingen av systemet. Den endelige utformingen av faktorene, faktorplanen og spørreskjema ble til etter mange tester.

Et utgangspunkt var at systemet skulle brukes på et bredt utvalg av både kvinners og menns arbeide og gi en rettferdig vurdering av alt slags arbeid. I målingen inngår også krav til kunnskap og forståelse for andre kulturer, krav til å gjøre seg forstått på andre språk, og samarbeide med personer som tilhører etniske minoriteter. I håndboken beskrives også hvordan man skal vurdere arbeid som er spesielt tilpasset personer med funksjonshemming.

I *Likeverdig arbeid* måles arbeidet på grunnlag av fjorten faktorer, og hver faktor er delt i fem nivåer. Faktorene er gruppert i fire hovedområder: kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsmiljø. Kompetanse består av fem faktorer, anstrengelse består av tre faktorer, ansvar består av fire faktorer og arbeidsmiljø består av to faktorer.

Systemet viser ikke hvordan hver faktor skal vektes i forhold til de øvrige faktorene. Derimot inneholder håndboken et avsnitt som beskriver hvordan man kan innføre vektning, avhengig av virksomhetens vurderinger.

Spørreskjema inneholder hovedsaklig spørsmål med ulike svaralternativ, for å gjøre vurderingen enklere. Men det finnes også spørsmål som krever utførlige beskrivelser. Spørreskjema kan fylles ut av den ansatte eller legges til grunn ved intervju. Resultatet kan brukes direkte for en arbeidsvurdering eller – noe som er å foretrekke – som et utgangspunkt for arbeidsvurderingen.

Likeverdig arbeid er et allment system som kan brukes til vurdering og måling av alt arbeid. Det er derfor nødvendig å tilpasse systemet til den enkelte virksomhet. Å tilpasse systemet innebærer at en eller flere faktorer utelates, eller at det innføres nye faktorer, slår sammen faktorer, utvider eller begrenser faktorenes innhold, eller øker eller minsker antallet nivåer. Dessuten kan det være nødvendig å forandre ordvalget til den type arbeid som skal vurderes. Samtidig må tilsvarende forandringer gjennomføres i spørreskjema.

Om arbeidsvurderingssystemet ikke beskriver de arbeidsoppgavene som utføres i virksomheten, eller om de ikke gjenspeiler virksomhetens vurderinger på en korrekt måte, kan resultatet føre til fortsatt diskriminering, eller være opphav til misnøye eller at systemet ikke blir godtatt hverken blant ansatte eller ledelsen i virksomheten.

I håndboken beskrives hvordan en arbeidsvurdering gjennomføres. Det vises hvordan det kan gjøres forandringer i systemet, hvordan vektingen av faktorene blir bestemt, hvordan man samler inn informasjon om arbeidsinnholdet, og hvordan man skal gjennomføre vurderingen. Dessuten beskrives utførlig hvordan en skal unngå kjønnsdiskriminering.

2 BRUKERVEILEDNING

Veiledningen beskriver arbeidsvurderingsprosessen fra begynnelse til slutt. Den innledes med noen praktiske råd som også er et forslag til arbeidsplan. Deler av veiledningen beskriver allmenne prinsipper som anvendes i lignende arbeidsvurderingssystemer. Andre deler er spesielt utarbeidet for *Likeverdig arbeid*. Disse beskrives mer detaljert i veiledningen.

2.1 Arbeidsplan – praktiske råd

Overordnede mål

- Klargjør hensikten med arbeidsvurderingen
- Lag konkrete mål for arbeidsvurderingen

Forberedelser

- Samarbeid med fagorganisasjonene om arbeidsvurderingen
- Oppnevnt en styringsgruppe for prosjektet
- Styringsgruppa bør bestå både av representanter fra de ansatte og ledelsen
- Styringsgruppas første oppgave er å fastsette krav til det arbeidsvurderingssystemet som skal benyttes

Styringsgruppas oppgaver

- Fordele ansvaret for de ulike trinn i arbeidsvurderingsprosessen
- Sørge for at nødvendige materielle ressurser er tilgjengelige (f.eks. PC, kopieringsmuligheter m.m.)
- Utarbeide en oversikt over stillinger, yrkeskategorier og yrkesgrupper i virksomheten. Blant disse kan det velges ut noen stillinger som skal være strategiske for arbeidsvurderingen (såkalte benchmark jobs)
- Hvis en stilling er spesielt tilpasset en person med et handikap må det undersøkes om kravene til stillingen skiller seg klart fra lignende arbeid som utføres av andre ansatte. Et arbeid kan utføres på flere forskjellige måter, men resultatkravet kan være det samme. Hvis forskjellene er små skal stillingene likestilles, men hvis de er store skal de betraktes som forskjellige stillinger
- Avgjør hvor mange ulike stillinger som må undersøkes og vurderes for at alle arbeidsoppgaver i virksomheten skal være omfattet av undersøkelsen
- Avgjør hvordan en representativ arbeidsvurderingsgruppe skal utpekes (8-10 personer)
- Sørg for opplæring av arbeidsvurderingsgruppa
- Sørg for at gruppen har gode arbeidsforhold, herunder at det skaffes vikarer til det ordinære arbeidet deres og at de har et sted å arbeide
- Utarbeid en prosedyre for behandling av eventuelle klager fra de ansatte og ledelsen på arbeidsvurderingsprosessen og resultatetene.
- Fastsett en prosess for meglings i tilfeller der det råder ulike oppfatninger mellom en ansatt og en arbeidsleder om innholdet i en stilling

- Fastsett en rutine for informasjon og samråd med de ansatte og fagforeninger
- Finn ut hvor åpen arbeidsvurderingsprosessen skal være og hvordan resultatene skal presenteres

Samarbeid med de ansatte

Kommunikasjon og godt samarbeide med de ansatte er avgjørende for å oppnå et bra resultat ved arbeidsvurderingen.

- Diskuter med de tillitsvalgte hvordan samarbeidet med de ansatte skal skje
- Informør de ansatte om hva arbeidsvurderingen innebærer og hvordan den skal gjennomføres
- Utpek en kontaktperson som de ansatte kan vende seg til hvis de har spørsmål
- Bestem hvordan de ansatte og deres representanter skal informeres om resultatet av prosessen
- Sørg for tolketjeneste og oversettelse hvis nødvendig

Tilpasning av arbeidsvurderingssystemet

- Styringsgruppa må gjennomgå det utvalgte arbeidsvurderingssystemet nøye
- Tilpass systemet til virksomheten ved å tilføye eller fjerne faktorer, endre innholdet i faktorer eller endre antall nivåer i en faktor i "*Hovedpunkter*" i avsnitt 2.2
- Ved å besvare følgende spørsmål kan man finne ut hva som bør endres:
 - Inngår alle arbeidsoppgaver som utføres i virksomheten i systemet?
 - Forekommer det faktorer eller begrep som ikke benyttes i virksomheten?
 - Har den enkelte faktor et tilstrekkelig antall nivåer til å dekke spennvidden fra de laveste til de høyeste krav som stilles til stillingene?
- Tilpass språket og terminologien i spørreskjemaene og instruksjoner til det som benyttes i virksomheten.
- Bestem vekten av faktorene (se "*Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn*" i avsnitt 2.3)

Innsamling av informasjon – intervjuarbeidet

- Utpek en eller flere personer til å ha ansvaret for dette arbeidet
- Underrett de ansatte om at arbeidet deres skal vurderes
- Gjenta informasjonen om hensikten med arbeidsvurderingen
- Fortell de ansatte hvordan informasjon om arbeidet deres skal innhentes
- Trykk opp spørreskjemaene og forbered intervjuprosessen
- Vær oppmerksom på at ansatte med handikap kan ha behov for eller ønske å gi sin informasjon på en bestemt måte
- Velg ut og tren de personene som skal gjennomføre intervjuene. De bør være representative for de ansatte og være kjent med virksomhetens arbeid og organisering. De bør få trening i intervjuteknikk
- Intervjuerne kan enten gjennomføre intervjuet muntlig med utgangspunkt i spørreskjemaet eller fungere som veiledere når de ansatte selv fyller ut skjemaet. Sørg i så fall for at de er tilgjengelige for spørsmål
- Intervjuerne kan også foreta utfyllende intervjuer med de som besvarer spørreskjemaet skriftlig
- Avsett tilstrekkelig tid til utfylling av spørreskjema og intervjuing.
- De ansatte skal ha anledning til å ha en kollega, tillitsvalgt eller andre tilstede når de intervjues

- Sørg for at spørreskjemaet er merket med den ansattes stillingsbetegnelse, *ikke* navn
- Intervjuene kan kompletteres ved å følge den ansatte i arbeidet

Utforming av arbeidsbeskrivelser

- Utpek ansatte til å utforme arbeidsbeskrivelsene skriftlig. Sørg for at de får nødvendig opplæring
- Arbeidsbeskrivelsene skal følge spørreskjemaets oppbygging. Kontrollør at de stemmer overens
- Beskrivelsen skal gjelde arbeidsoppgavene. Den ansattes navn skal ikke angis, og personlige pronomener som han, hun, hans, hennes skal ikke forekomme.
- Både arbeidslederen og den ansatte bør kontrollere og godkjenne arbeidsbeskrivelsen
- Forbered hvordan eventuell uenighet mellom arbeidslederen og den ansatte om arbeidsbeskrivelsen skal løses
- Planlegg hvordan resultatene skal presenteres for de ansatte

Arbeidsvurderingsgruppen

- Sørg for at gruppen har gode arbeidsforhold
- Gruppen skal ha en så representativ og allsidig sammensetning som mulig hva gjelder kjønn, etnisk tilhørighet, yrkesutdanning, arbeidsoppgaver og stillingsnivå
- Sørg for at gruppen blir opplært i arbeidsvurdering generelt og det spesielle arbeidsvurderingssystemet, diskrimineringsspørsmål, spørreskjemaets anvendelse og oppbygging, møte- og samarbeidsteknikk og konfliktløsning
- Sørg for at funksjonen som ordstyrer i gruppen går på omgang slik at ingen blir dominerende i gruppen
- Sørg for at gruppen dokumenterer sine beslutninger
- Sørg for at noen til enhver tid skriver ned gruppens beslutninger, og sørg for at denne oppgaven går på omgang slik at ikke en person belastes med dette arbeidet
- Planlegg hvordan fravær i gruppen skal håndteres. Hvor mange medlemmer må være tilstede for at gruppen skal fungere?
- Kopier opp et tilstrekkelig antall arbeidsbeskrivelser, utfylte spørreskjemaer etc
- Sørg for at de ansatte eller nedtegnelsene fra intervjuene er tilgjengelige hvis ytterligere informasjon er nødvendig.

Arbeidsvurderingsgruppens oppgaver

- Alle stillingene som bedømmes skal plasseres på et nivå innenfor en faktor før man går videre til neste faktor
- Hver av gruppemedlemmene skal individuelt nivåplassere arbeidet før gruppen samlet diskuterer og avgjør plasseringen
- I nivåbeskrivelsene finnes det ord som «enkel», «komplisert», «iblant», «meget store krav» osv. Skriv ned gruppens definisjon av slike ord.
- Gruppen må være spesielt oppmerksomme ved vurderingen av arbeid som er tilrettelagt for ansatte med særskilte behov/handikap
- Det kan bli nødvendig å gå tilbake og vurdere en jobb om igjen når det framkommer noe nytt i diskusjonen
- Planlegg hvordan resultatene skal meddeles de ansatte

Fortsettelsen.....

- Sørg for kontinuerlig oppdatering og videreutdanning av medlemmene i arbeidsvurderingsgruppen
- Gjennomfør nye vurderinger av stillinger som endrer innhold
- Undersøk om det forekommer diskriminering i lønnsfastsettelsen og forsøk å rette opp dette

VURDERINGSSKJEMA

Stilling	Kompetanse				Anstrengelse			Ansvar			Arbetsforhold			
	kunnskap og forsikelse	fysiske ferdigheter	mentale ferdigheter	kommunikasjonsferdigheter	mellommenneskelige ferdigheter	fysisk anstrengelse	mental anstrengelse	følelsesmessig anstrengelse	informasjon og materielle ressurser	arbeidsledelse	medmennesker	planlegging, organisering og utvikling	risiko	fysiske arbeidsforhold

Figur 2.1

SKJEMA FOR VURDERING (eksempel)

Faktor: Mental anstrengelse

Nivå: 2

Stilling - tittel	Begrunnelse

Figur 2.2

2.2 Tilpasning av arbeidsvurderingssystemet til virksomheten

Et arbeidsvurderingssystem må tilpasses til virksomhetens verdier og målsettinger, og det må dekke alle arbeidsoppgaver som utføres i bedriften.

Det er styringsgruppens oppgave å utvikle retningslinjer for hvordan arbeidsvurderingen skal skje. Retningslinjene må formulere hensikt og målsetting med arbeidsvurderingen.

Styringsgruppen skal også påse at alle arbeidsoppgaver som utføres i virksomheten er inkludert i arbeidsvurderingen. Hvis styringsgruppen er tilstrekkelig representativ og har god kjennskap til virksomheten, vil den selv ha de nødvendige kunnskapene om arbeidet som utføres i virksomheten. En måte å strukturere kunnskapen på er å utarbeide en liste over alle stillingsbetegnelsene i virksomheten. Gruppér stillinger som ligner hverandre, og diskuter den kompetanse, den anstrengelse og det ansvar som kreves i hver av gruppene.

Hvis det forekommer stillinger som gruppen har liten kunnskap om, kan den samle en gruppe ansatte som har dette arbeidet, til diskusjon om arbeidsinnholdet.

Når samtlige stillinger er kartlagt, har styringsgruppen samtidig laget seg en beskrivelse av alle arbeidsoppgaver som utføres i virksomheten. På dette stadiet i

arbeidet kan det være nyttig å kontrollere arbeidsoppgavene opp mot oversikten over arbeidsoppgaver som ofte overses i kvinnedominert arbeid (Figur 1) Med utgangspunkt i lista kan man tilpasse arbeidsvurderingssystemet.

Likeverdig arbeid er et generelt arbeidsvurderingssystem laget for alle arbeidsoppgaver og med tilpasningsmuligheter til forskjellige virksomheter og bransjer. Systemet passer derfor ikke nøyaktig til noen virksomhets behov, men før styringsgruppen gjør tilpasninger til sin virksomhet og de arbeidsoppgavene som utføres der, bør gruppen sette seg grundig inn i *Likeverdig arbeid*. Les faktorplanen og faktorbeskrivelsen nøye.

De fleste virksomheter vil ha behov for å tilpasse faktorplanens språk og terminologi. Systemet blir enklere å bruke hvis språk og terminologi er identisk med det som vanligvis brukes i virksomheten. Tilsvarende forandringer må gjøres i spørreskjemaet og faktorbeskrivelsene.

Større tilpasninger i *Likeverdig arbeid* kan føre til strukturelle endringer i systemet. Tilpasningene må tenkes grundig igjennom og ta utgangspunkt i de arbeidsoppgavene som skal vurderes. Tilpasningene må være godkjent av de ansattes og ledelsens representanter i styringsgruppen.

Endringer i systemet

1. Å fjerne en del av en faktor

Noen faktorer stiller krav til ulik kompetanse på hvert nivå. Faktoren «kunnskap og forståelse» handler om krav både til å håndtere teknisk utstyr og til kunnskap om matematikk. Hvis ett eller flere av de kravene som er listet opp ikke beskriver arbeidsoppgaver som forekommer i virksomheten, kan de fjernes. Ved denne som ved andre tilpasninger, må man forsikre seg om at den nye beskrivelsen virkelig dekker *alle* arbeidsoppgaver som utføres i virksomheten.

2. Å fjerne en hel faktor

Etter å ha gjort en grundig analyse av krav til kompetanse, anstrengelser, ansvar og arbeidsforhold som kreves i virksomheten, kan det være man ser at en hel faktor i *Likeverdig arbeid* er overflødig. Hvis man fjerner en hel faktor må man være sikker på at den ikke beskriver en arbeidsoppgave som utføres i virksomheten.

Det kan være at 95 % av innholdet i en faktor ikke er relevant for virksomheten, mens de gjenværende 5 % beskriver en arbeidsoppgave som forekommer. Hvis det er tilfellet kan man overføre denne delen til en annen faktor i samme gruppe. Hvis man f.eks fjerner faktoren «emosjonelle krav», men trenger den delen som angår tidsfrister og arbeidspress, kan dette innlemmes i en av de to andre faktorene på hovedområdet «anstrengelser» og vurdere det der.

Desto enklere og mindre sammensatt en faktor er, jo enklere er det å foreta vurderingen. Derfor er det bedre å begrense eller ta bort deler av en faktor enn å gjøre en annen faktor mer komplisert gjennom et tillegg.

3. Å slå sammen faktorer

Sammenslåing av faktorer må bare gjøres innenfor samme hovedgruppe av faktorer.

Likeverdig arbeid er sammensatt av et antall nøytrale faktorer som beskriver alle typer arbeid. Dette betyr at ingen faktor utelukkende beskriver arbeid som bare utføres av menn eller arbeid som bare utføres av kvinner.

Når man fjerner deler av en faktor for å slå resten sammen med en annen faktor må man være nøye med å ikke beholde eller forkaste deler av faktoren som beskriver arbeidsoppgaver som bare utføres av det ene kjønn. Det kan virke diskriminerende om den «nye» faktoren utelukkende vurderer arbeidsoppgaver som utføres av det ene kjønn.

Det eneste unntaket fra denne regelen er hvis antall faktorer som favoriserer mannsdominert arbeid i virksomheten tilsvarer antall faktorer som favoriserer kvinners arbeid i virksomheten.

4. Å lage en ny faktor

Likeverdig arbeid inneholder mange faktorer slik at det kan anvendes på ulike typer arbeid. For at de samme arbeidsoppgavene ikke skal bli vurdert to ganger, bør man derfor være forsiktig med å innføre enda flere faktorer.

Hvis man lager en ny faktor bør innholdet være meget tydelig og man må forsikre seg om at det ikke finnes i en allerede eksisterende faktor. Kontrollér om innholdet i den nye faktoren kan bedømmes bedre ved å forandre en allerede eksisterende faktor. Formulér den nye faktoren slik at den beskriver arbeidsoppgaver som utføres av både menn og kvinner.

5. Å forandre antallet nivåer i en faktor

Det finnes flere grunner til å endre antall nivåer i en faktor. Det kan hende at de eksisterende nivåene ikke beskriver de kravene som stilles til arbeidet i virksomheten fra høyeste til laveste nivå. Det høyeste nivået er kanskje ikke høyt nok, eller det laveste ikke lavt nok. Det kan også være at forskjellene mellom nivåene ikke er tilstrekkelig store – eller at de er altfor store. Nok en mulighet er at de fleste stillingene befinner seg på de mellomste nivåene og at det er ønskelig med en større spredning på nivåene.

Vektingen av faktorene påvirkes ikke om man endrer antall nivåer. Vektingen er en separat prosess som bygger på andre kriterier og har andre formål. Om faktorplanen omskrives eller antall nivåer endres, må endringen kontrolleres slik at forskjellen mellom nivåene er rimelige og at ikke noe særskilt arbeid favoriseres.

Kontroll av endringene

Hvordan vet man at endringene er riktige? Den eneste måten å kontrollere dette på er å gjennomføre en testvurdering og analysere resultatet. Man kan begynne med noen enkle spørsmål:

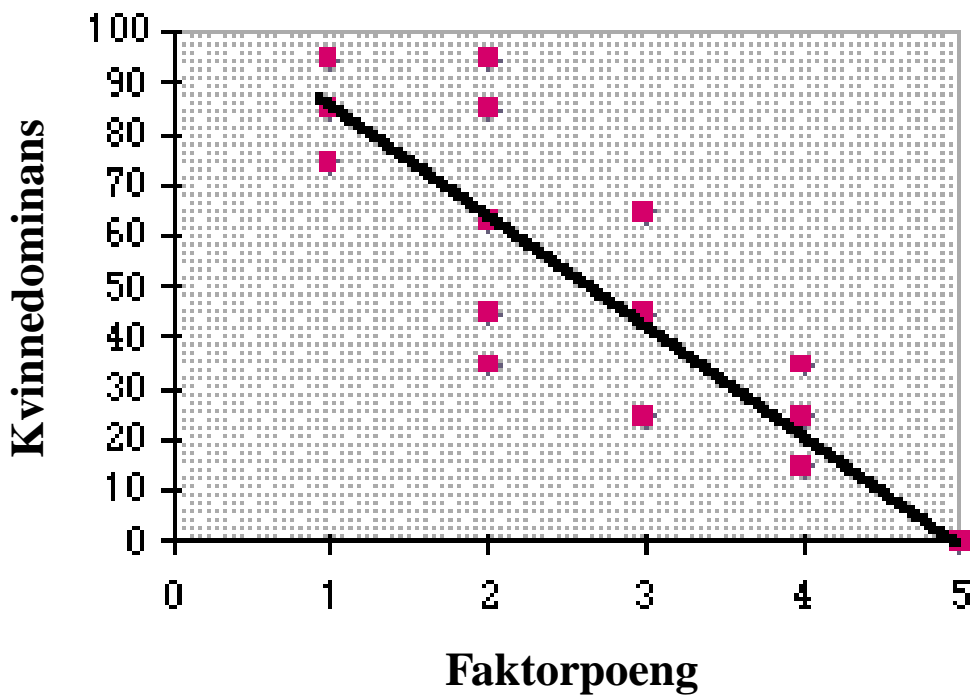
1. Finnes det arbeidsoppgaver i virksomheten som ikke beskrives og ikke vurderes under noen faktorer?
2. Vurderes samme arbeidsoppgave under flere faktorer?
3. Finnes det nivåer der ingen arbeidsoppgaver passer inn?
4. Er det en rimelig spredning av de ulike stillingene ved nivåplasseringen? (Man behøver ikke oppnå en «normalfordeling» på de ulike nivåene. Man behøver heller ikke oppnå en jevn poengfordeling mellom faktorene)
5. Er det tilstrekkelig differensiering og antall nivåer innen hver faktor? Noen indikasjoner på at det *ikke* er det.
 - mange vurderinger faller mellom to nivåer
 - en opphopning av flere stillinger på ett eller to nivåer
6. Er forskjellen mellom nivåene tilstrekkelig tydelige? Noen indikasjoner er:

- de som gjør vurderingene er usikre på nivåplasseringen
 - mange vurderinger havner mellom to nivåer
7. Er det høy korrelasjon mellom nivåpoengene på to eller flere faktorer? Antakelig vil noen faktorer ha en større innbyrdes sammenheng enn andre. Dette gjelder f.eks. «fysiske krav» og «miljø», eller «mellommenneskelige ferdigheter» og «ansvar for mennesker». Faktorer som korrelerer mer enn 0,8 viser så høy grad av overenstemmelse at man bør overveie å fjerne den ene av faktorene eller slå dem sammen. Dette er spesielt viktig hvis faktorene også har en høy korrelasjon for enten typisk mannlige eller typisk kvinnelige arbeidsoppgaver, da dette kan virke kjønnsdiskriminerende. Hvis man har gjennomført store endringer i faktorplan bør man foreta en pilotundersøkelse som omfatter flere ulike stillinger og flere ulike arbeidsoppgaver i virksomheten. Det er også viktig å undersøke om de endrede faktorene diskriminerer arbeidsoppgaver som hovedsakelig utføres enten av menn eller av kvinner. Man kan påvise dette ved å studere korrelasjonen for prosenten kvinner i hver gruppe av arbeid og deres nivåplassering innen en bestemt faktor. En positiv korrelasjon betyr at faktoren i større grad måler kvinnedominert arbeid, og en negativ korrelasjon betyr at faktoren i større grad måler mannsdominert arbeid. En korrelasjon rundt null viser at det beskrevne arbeidsinnholdet gjenspeiler kravene i både manns- og kvinnedominerte stillinger.

Undersøkelsen kan gjøres ved en statistisk korrelasjonsanalyse (regresjonsanalyse). Hvis man bare skal undersøke noen få stillinger og ikke har tilgang til statistikkprogram på data, kan man lage et diagram (se figuren) og tegne en kurve som tilsvarende verdiene.

En negativ kurve (som på diagrammet) indikerer at jo flere kvinner det finnes i en viss stilling, desto større er sannsynligheten for at arbeidsoppgavene gir lave poeng på denne faktoren. Faktoren vurderer altså hovedsaklig arbeidsoppgaver som forekommer i mannsdominert arbeid.

Det kan finnes gode grunner for at mannsdominerte stillinger får høyere poeng på visse faktorer, mens kvinnedominerte stillinger får høyere poeng på andre faktorer. Man må imidlertid studere disse resultatene nøye for å forsikre seg om at dette ikke skyldes kjønnsdiskriminering. Hvis f.eks. arbeid som hovedsaklig utføres av menn får høye poeng på fire faktorer, mens arbeid som hovedsaklig utføres av kvinner får høye poeng bare på én faktor, kan det bero på at faktorene vurderer feil arbeidsoppgaver. Arbeidskravene som skal vurderes må beskrives slik at de ikke utelukker krav som stilles til kvinnedominert arbeid. Dessuten bør eventuelle faktorer der mannsdominerte stillinger får høye poeng studeres for å se om det inneholder hindringer for at kvinnedominerte stillinger kan få høye poeng.



Figur 2.3

2.3 Vekting av faktorene

Når man er blitt enige om innholdet i og beskrivelsen av faktorene, må man bestemme vektingen av faktorene i forhold til hverandre. Dette må styringsgruppen bli enig om innen det foretas noen vurderinger.

Ulike virksomheter har ulike verdier avhengig av virksomhetenes art og arbeidet som utføres der. *Likeverdig arbeid* har ikke fastsatt noen vektinger eller vurderingsnormer. Hver virksomhet bør istedet fastsette sine egne vurderingsnormer og bestemme hvordan faktorene skal vektet. Om det ikke fastsettes noen vekting innebærer det i praksis at man anser hver faktor for å veie like mye.

La ikke kjønnsdiskriminerende holdninger påvirke vektingen. Ettersom visse arbeidsoppgaver som utføres av kvinner ofte undervurderes, vil det være kjønnsdiskriminerende å tilpasse seg de tradisjonelle verdsettningene uten å sette spørsmålsteget ved om de er korrekte.

Bestem aller først hvilken prosentvis vekt hver og en av de fire hovedgruppene – «kunnskap og ferdigheter», «anstrengelser», «ansvar», «arbeidsforhold» – skal ha med utgangspunkt i virksomhetens verdier og målsettinger. Dokumenter begrunnelsene for vektingen.

Bestem deretter hvorvidt hver enkelt faktor innen hver faktorgruppe skal veie like mye eller ikke. Begrunn avgjørelsen. Hvis man beslutter å vurdere en eller flere faktorer innen samme gruppe høyere enn de andre, undersøk nøye hvilke konsekvenser det får for arbeid som hovedsakelig bare utføres av det ene kjønn. Vektingen av faktorene skal være begrunnet i virksomhetens verdier og normer. Begrunn og dokumenter begrunnelsen for vektingene.

Regn ut den prosentvise fordelingen av hver faktor ut i fra det allerede besluttede prosenttallet for hver hovedgruppe.

Fastsetting av arbeidsvurderingspoeng

Hvis hver faktor har samme antall nivåer er det svært enkelt å sette arbeidsvurderingspoeng. Multipliser nivåpoenget med den prosentuelle vekten som er tildelt faktoren. Det betyr f eks at hvis du har fem nivåer på hver faktor og en stilling bedømmes til å ligge på nivå 5 i alle faktorer, oppnår stillingen høyest mulig poeng, 500.

Hvis antallet nivåer innenfor faktorene varierer (dvs ikke er fem) brukes nedenforstående beregningsmåte. For å lette beregningen kan man gå ut ifra at høyeste sammenlagte poeng for alle nivåer skal være 1000. Det skal anvendes når man beregner poeng for hver enkelt faktor, avhengig av antall nivåer og den vektingen som tildeles.

1. Multipliser prosenten for hver faktor med 1000 for å få det totale antallet poeng for faktoren. Hvis f eks en faktor har fått prosenten 6,5 % (0,065) blir det totale antallet poeng for denne faktoren 65. Dette er den poengsummen som en ansatt som skal plasseres inn på faktorens høyeste nivå, vil få.
2. Antallet poeng på nivå 1 er alltid likt prosenttallet. I ovenstående eksempel er det altså 6,5.
3. Poenget for de mellomliggende nivåene beregnes slik:
 - Subtraher antallet poeng på laveste nivået fra antallet poeng på høyeste nivå
 - Divider resultatet med antall nivåer minus ett. Om faktoren har seks nivåer skal du dividere med fem
 - Adder dette tallet til poenget for nivå 1 for å få poenget på nivå 2. Adder tallet til nivå 2 for å få poenget på nivå 3 også videre. Eventuelt kan man avrunde tallene oppover til nærmeste hele tall
 - Fortsett med beregningen av poeng på neste faktor

Eksempel:

Det finnes seks nivåer og faktorens prosentuelle vektning er 6,5 %. Det betyr at det høyeste antallet poeng for faktoren er 65.

$$65 + 6,5 = 58,5$$

$$\frac{58,5}{5} = 11,7$$

Altså:

Nivå 1 = 6,5 poeng

Nivå 2 = 18,2 poeng

Nivå 3 = 29,9 poeng

Nivå 4 = 41,6 poeng

Nivå 5 = 53,3 poeng

Nivå 6 = 65 poeng

2.4 Innsamling av informasjon om arbeidsoppgavene

Det finnes ulike måter å samle informasjon om et arbeid på. De metodene som vanligvis anvendes er intervju eller spørreskjema som fylles ut av den ansatte – eller en kombinasjon av begge disse metodene. De kan dessuten kompletteres med studier av arbeidsplassen og utførelsen av arbeidsoppgavene.

Hvilken metode man velger avhenger av forutsetningene. Noen ansatte vil foretrekke å gi opplysninger i en personlig samtale, enten på tomannshånd eller i en gruppe. Andre vil foretrekke å fylle ut et skjema. Avgjørende er om man har tilgang til trenede intervjuere og/eller et passende spørreskjema.

Start ikke arbeidet med forutinntatte holdninger til hva de ansatte foretrekker eller mestrer. Ta ikke for gitt at underordnet personale helst vil bli intervjuet, eller at personer i virksomhetens ledelse helst vil fylle ut et spørreskjema. Gå heller ikke ut i fra at en synshemmet ikke ønsker å avgi et skriftlig svar.

Den ansatte bør ha anledning til å ha en tredjeperson tilstede under intervjuet hvis han/hun ønsker det. Intervjuet bør gjennomføres på arbeidstakerens morsmål (f.eks. tegnspråk).

Ved intervjuene må man være oppmerksom på forhold som kan virke diskriminerende. Det kan f.eks. skje om en eldre person intervjuer en yngre person – særlig hvis den eldre er en mann og den yngre en kvinne – eller hvis en person som tilhører én etnisk gruppe intervjuer en person som tilhører en annen etnisk gruppe, eller når en mann intervjuer en kvinne, eller intervjuet gjøres med en handikappet person. I disse og lignende situasjoner er det viktig at intervjueren er bevisst og erfaren.

Det er også viktig at alle intervjuene gjennomføres under tilnærmedesvis likeartede forhold. Ulikheter kan føre til diskriminering. Det må tilstrebes at intervjuene preges av oppriktighet, tillit og respekt for personen og arbeidet. Avsett tilstrekkelig tid til intervjuene.

Spørreskjema

Likeverdig arbeid inkluderer et omfattende spørreskjema. Det består av spørsmål knyttet til hver faktor og oppfølgingsspørsmål om den informasjonen som er nødvendig for å kunne foreta arbeidsvurderingen.

Skjemaet består av spørsmål med mange svaralternativer slik at det skal være mulig for alle å beskrive arbeidet sitt så grundig som mulig. Dessuten finnes det åpne spørsmål der arbeidstakeren får beskrive sitt arbeide med egne eksempler. Det tar ca tre timer å fylle ut skjemaet i sin helhet, men man kan selvfølgelig dele opp besvarelsen slik at det ikke blir for slitsomt.

Spørreskjemaet følger faktorene og kan derfor lett endres om man endrer på faktorene. Hvis man lager nye faktorer, kan det legges til nye spørsmål. Man kan også endre rekkefølgen på spørsmålene.

Forfatterne anbefaler at man begynner med arbeidsmiljøspørsmålene ettersom de er de enkleste å besvare. Slik blir de ansatte bedre forberedt til de litt vanskeligere spørsmålene.

Hvordan skjemaet skal besvares avhenger litt av hva de ansatte foretrekker. Kanskje de som utfører arbeidet har synspunkter på hvordan det skal gjøres?

Personer som gjerne uttrykker seg skriftlig kan fylle ut spørreskjemaet, enten alene eller sammen med andre i en gruppe. Personer som har vanskelig for å uttrykke seg skriftlig, kan besvare spørsmålene i skjemaet muntlig. Om man benytter seg av begge metoder, kontroller at de samme spørsmålene stilles og besvares og at informasjonen som gis er like utførlig i begge tilfeller.

Som et alternativ til utfylling av spørreskjemaet kan man gjennomføre intervjuer med spørsmål som er knyttet til faktorene og som gir samme informasjon som

spørsmålene i formularet. Dette må i så fall gjennomføres av kompetente og øvede intervjuere. Metoden må anvendes på samtlige ansatte for å sikre samsvar. De ansatte skal informeres i forveien om spørreskjemaet og/eller intervjuene. Fortell om hva som skal skje og hvilken type spørsmål som vil bli stilt. De ansatte skal også informeres om hva svarene skal brukes til og at de kan få beholde en kopi av det utfylte spørreskjemaet. Hvis nødvendig må spørreskjemaet oversettes til et annet språk eller tolkes. Det bør utpekes en kontaktperson som de ansatte kan vende seg til hvis de har spørsmål.

Spørreskjemaet bør kompletteres med et intervju etter kort tid. Slik kan man kontrollere at alle spørsmålene er besvart, at spørsmålene er oppfattet riktig og at de ansatte føler at de har fått anledning til å beskrive arbeidet sitt så fullstendig som mulig. Intervjueren skal også kontrollere at det er gitt tilstrekkelig informasjon til å kunne gjennomføre vurderingen og/eller for å lage en arbeidsbeskrivelse.

Arbeidsbeskrivelser

Selv om det er mulig å gjennomføre arbeidsvurderingen direkte på grunnlag av svarene i spørreskjemaet, bør man først formulere arbeidsbeskrivelser. Særlig hvis spørsmålene for en stor del er besvart muntlig, anbefales det å lage beskrivelser som kan brukes i vurderingsarbeidet.

En arbeidsbeskrivelse er også god å ha hvis arbeidet forandres over tid, eller det skjer en omorganisering. Hvis arbeidsvurderingen er en kontinuerlig prosess i virksomheten er arbeidsbeskrivelsene spesielt viktige. De utgjør en dokumentasjon både for arbeidsgiveren, arbeidsvurderingsgruppen og den ansatte.

Arbeidsbeskrivelsen kan også være et hjelpemiddel for de ansatte og arbeidsledelsen når de skal bli enige om hvilket arbeid som virkelig utføres. Når begge parter er enige om at beskrivelsen er riktig bør den signeres og oppbevares som dokumentasjon på arbeidsinnholdet.

Arbeidsbeskrivelsen er en måte å dokumentere og systematisere hva som framkommer i svarformularet og i intervjuet. Arbeidsbeskrivelsen skal følge struktureringen i spørreskjemaet og skal sammenfatte informasjon for hver faktor. Informasjon vedrørende en faktor kan finnes på flere steder i spørreskjemaet. Ett forslag til oppsett av en arbeidsbeskrivelse finnes på neste side.

Personen som sammenfatter arbeidsbeskrivelsen skal ikke foreta egne vurderinger av svarene eller formuleringene vedrørende arbeidsinnholdet, heller ikke vurdere om beskrivelsene er korrekte eller ikke. Analysering og vurdering av resultatet er arbeidsvurderingsgruppens oppgave. Om gruppen trenger flere opplysninger eller klargjøringer kan de få det fra arbeidstakeren eller arbeidslederen.

Arbeidsbeskrivelse – forslag til oppsett

Virksomhet: _____ Arbeidsplass: _____

Stilling: _____ Dato: _____

Figur 2.4

Overordnet målsetting for arbeidet:

Arbeidsoppgaver/arbeidskrav:

- Kunnskap og forståelse
- Fysiske ferdigheter
- Mentale ferdigheter
- Ferdigheter i kommunikasjon
- Mellommenneskelige ferdigheter
- Fysisk anstrengelse
- Mental anstrengelse
- Følelsesmessig anstrengelse
- Ansvar for informasjon og materielle verdier
- Ansvar for arbeidsledelse
- Ansvar for mennesker
- Ansvar for planleggning, organisering og utvikling
- Risiko
- Fysiske arbeidsforhold

Den ansattes navn: _____ Dato: _____

Arbeidslederens navn: _____ Dato: _____

Figur 2.5

2.5 Arbeidsvurderingen

Ved vurderingen skal medlemmene i arbeidsvurderingsgruppen sammenligne informasjonen som arbeidstakerne har gitt, med teksten i faktorplanen. Gruppen skal avgjøre hvilket nivå som best beskriver arbeidsinnholdet.

Avgjørelsen skal være enstemmig. Medlemmene i gruppene skal først selvstendig vurdere arbeidet og bestemme en nivåplassering. Etterpå skal de i felleskap diskutere hva de har kommet fram til. La ikke noen medlemmer av gruppen dominere avgjørelsen. Alle stillinger skal poengsettes innenfor en faktor, før man går videre til neste faktor.

Ettersom vurderingsprosessen skrider fram må man bli enige om hva man mener med ord som forekommer i faktorplanen, f.eks «ganske lave krav», «enkle» eller «kompliserte». Ordene kan ha ulik betydning fra virksomhet til virksomhet. Man bør dokumentere definisjonene man er blitt enige om, slik at den samme betydningen legges i ordet ved hver vurdering.

Noen vil kanskje plassere et arbeid mellom nivåene, f.eks på 2, 5. Om dette skjer en enkelt gang gjør ingenting. Hvis arbeidsgruppen ofte vil bruke halvpoeng på enkelte faktorer kan det skyldes at faktoren er formulert på en måte som ikke stemmer overens med arbeidet i virksomheten, og at gruppen ikke har definert nivåene tilstrekkelig tydelig for seg selv.

Når man har tatt avgjørelsen om nivåplassering skal man dokumentere begrunnelsen for avgjørelsen. Disse kan som regel uttrykkes med noen få ord. Formålet med å dokumentere er at man alltid kan gå tilbake og sammenligne, og på den måten forsikre seg om at man har foretatt likeverdige vurderinger.

Et forslag til skjema finnes på side 159 Vi anbefaler at det brukes ett skjema for hvert nivå i faktoren.

Når gruppen vurderer en stilling som er tilpasset en handikappet person, må gruppen være særlig oppmerksom på de arbeidsoppgavene som er tillagt stillingen. Særskilt tilpasset arbeid blir ofte tillagt ekstra oppgaver som stiller spesielle krav.

Faktoren «fysisk anstrengelse» inneholder noen spørsmål som kan synes unødvendige å besvare for personer med nedsatt førlighet eller for personer som er avhengige av rullestol, men man skal ikke undervurdere kravene til fysisk anstrengelse som også et særskilt tilpasset arbeid kan stille til innehaveren. Det kan ofte være fornuftig å gå tilbake og se på en vurdering på nytt og granske begrunnelsen for en avgjørelse.

Et dataprogram kan brukes til å analysere poengsettingen. Poengene på hver delfaktor, totalpoengene for hver hovedfaktor og totalpoengene for samtlige faktorer skal da studeres. De ulike arbeidene kan rangordnes etter vektete og uvektede poeng for å analysere effekten av vektingsavgjørelsen.

2.6 Lønnsfastsettelsen

En beskrivelse av hvordan man fastsetter rettferdige lønninger i samsvar med arbeidsvurderingens resultat, ville fylle ytterligere en håndbok. Nedenfor følger noen synspunkter som kan være fornuftig å ha i mente om man vil praktisere en ikke-diskriminerende lønnsfastsettelse.

Begynn med å sammenligne resultatet av arbeidsvurderingen med nåværende avlønninger, for å se om det forekommer kjønnsdiskriminerende lønnsfastsettelser på bakgrunn av gamle oppfatninger av hva arbeidet er verdt. Undersøk om virksomheten benytter to ulike lønnsfastsettelsesmetoder – én for menn og én for kvinner. Hvis så er tilfellet er det viktig at dette ikke gjentas når man skaper den nye lønnsstrukturen.

Det er ikke vanskelig å konstatere om det forekommer kjønnsdiskriminerende lønnsfastsettelse. Finn ut hvilke stillinger som er henholdsvis manns- og kvinneedominerte. En vanlig definisjon er at en stilling er kvinneedominert når 60 % eller flere av de som utfører arbeidet er kvinner. En stilling er mannsdominert når 70 % eller flere av de som utfører arbeidet er menn. Hvis det er bare en eller få personer i en bestemt stilling i virksomheten, kan man i stedet benytte seg av offisiell arbeidsmarkedsstatistikk.

Tegn inn de ulike stillingene i et koordinatsystem der arbeidsvurderingspoengene tegnes inn på den eneaksen og lønnen på den andre (se nedenstående figur). Dra to linjer gjennom punktene for henholdsvis de manns- og de kvinneedominerte stillingene. Hvis linjene ikke er sammenfallende indikerer dette en lønnsforskjell mellom gruppene som beror på kjønn.

For å eliminere diskrimineringen må lønnen i de kvinneedominerte stillinger økes til samme nivå som i sammenlignbare mannsdominerte stillinger. Som det framgår av diagrammet kan det forekomme mannsarbeid som har betydelig høyere lønn enn annet mannsarbeid til tross for at arbeidsvurderingen gir dem like eller lavere poeng. Styringsgruppen må beslutte hvordan den vil forholde seg til dette, både på sikt og overfor de som nå er ansatt i virksomheten.

Det er ikke korrekt å trekke en linje som gir en middelvei for samtlige punkter, uavhengig av om de markerer manns- eller kvinneedominerte stillinger. Denne linjen ville i såfall vise en middelvei som lønnen i de fleste kvinneedominerte stillinger ligger under, og de fleste mannsdominerte stillinger ligger over. På den måten eliminerer man ikke den diskriminerende lønnsfastsettelsen.

Det er også viktig å være oppmerksom når virksomhetens lønninger sammenlignes med lønninger for andre grupper utenfor organisasjonen. Hvis det skjer, så

velg mannsdominerte stillinger som sammenligningsgrunnlag, ettersom markedet tradisjonelt undervurderer stillinger som utføres av kvinner.

Bruk virksomhetens lønnslinje (korrigert for kjønnsdiskriminering) og sammenlign hver stilling med eksterne mannsdominerte stillinger og deres lønn. På den måten får man fram det ikke kjønnsdiskriminerende lønnsnivået for virksomhetens kvinnedominerte stillinger.

Det er viktig at alle stillinger i virksomheten er med i undersøkelsen og relateres såvel til de mannlige markedslønnene som til hverandre. Å betale markedslønn for visse stillinger påvirker de innbyrdes forholdene som arbeidsvurderingen har resultert i – hvilket vil medføre fortsatt diskriminering.

2.7 Unngå kjønnsdiskriminering – en sjekklister

Det finnes en hel del litteratur som omhandler kjønnsdiskriminering i forbindelse med arbeidsvurdering. I avsnitt 3 har vi laget en fortegnelse over et utvalg bøker mv om emnet. Listen er ikke uttømmende.

Nedenfor følger noen råd om hvordan man skal unngå kjønnsdiskriminering.

Ved tilpasning til systemet

- Endringene må ikke medføre at man favoriserer visse arbeidoppgaver som tradisjonelt utføres av enten menn eller kvinner
- Vektingen må ikke medføre diskriminering av arbeid som vanligvis utføres av kvinner

Ved planleggingen

- Det er viktig at like mange kvinner som menn deltar i alle stadier av vurderingsprosessen, også i styringsgruppen
- Det skal være både manns- og kvinnedominerte stillinger blant «benchmark» stillinger, dvs stillinger som man relaterer/måler de øvrige stillinger mot
- De personene som skal planlegge og gjennomføre arbeidsvurderingen må ha kunnskap og innsikt i likestillingsspørsmål. Undersøk deres erfaringer og innhent referanser. Kvinnelige intervjuere må være tilgjengelige for kvinnelige ansatte
- La også deltidsansatte delta i undersøkelsen

Under intervjuene

- Bruk ikke titler som er kjønnsbestemmende. Tittelen skal være den samme uavhengig av om innehaveren er mann eller kvinne. Skriv ikke den ansattes navn på formularet
- Innsamlingsmetodene skal være så standardiserte som mulige
- Intervjuerne og de som utfører vurderingene må være bevisste på at menn og kvinner beskriver arbeidet sitt på ulike måter
- Menns og kvinners arbeid skal beskrives like detaljert
- Ord som anvendes for å beskrive menns arbeid skal ikke være mer abstrakte eller tekniske enn ord som anvendes for å beskrive kvinners arbeidsoppgaver

Ved sammenligning av arbeidsbeskrivelsene

- Personene som utformer arbeidsbeskrivelsene skal ikke tolke, analysere eller gjøre antagelser om stillinger de beskriver

- Arbeidsbeskrivelsene skal settes opp etter samme mal
- Personlige pronomen – han, hun etc – må ikke forekomme i beskrivelsene
- Skriv ikke navnet på den ansatte på arbeidsbeskrivelsen

I arbeidsvurderingsgruppen

- Personene i gruppen må ikke benytte et kjønnsdiskriminerende eller fremmedfiendtlig språk
- Bevisstgjør mennene i gruppen på ulikhten i menns og kvinners måter å uttrykke seg på
- Det skal være like mange kvinner som menn i gruppen.
- Sørg for at gruppen ikke bare består av yngre kvinner og eldre menn.
- Informér medlemmene i gruppen om hersketeknikker som brukes i møtesammenheng
- Hvis nødvendig; la kvinnene gå på et selvtillitskurs eller kurs i møteteknikk.
- La ordstyrervervet gå på omgang blant medlemmene
- Unngå betegnelser som er kjønnsbestemmende. Benytt kjønnsnøytrale stillings- og yrkesbetegnelser der det er mulig
- Gruppens medlemmer må være oppmerksom på at menn ofte beskriver arbeidet sitt annerledes enn kvinner, noe som i praksis kan få kjønnsdiskriminerende effekt. Menn beskriver f eks arbeidet sitt mer aktivt enn kvinner gjør
- Ikke systematiser stillingene hierarkisk og vurder dem ikke en og en om gangen, men behandle dem i tilfeldig orden. Gjør ferdig en faktor for samtlige stillinger før neste faktor vurderes
- La ikke forutinntatte holdninger til lønn og status påvirke vurderingen.
- Ikke ta arbeidsinnholdet i visse alminnelige stillinger for gitt. Det kan føre til undervurdering av enkelte stillinger og overvurdering av andre
- Stillinger som har høy status i virksomheten behøver ikke nødvendigvis få høye poeng på alle faktorer
- Legg merke til hvordan avgjørelser tas i gruppen. Er det alltid mennenes oppfatninger som vinner gehør?
- Kontroller at hverken menn eller kvinner favoriseres ved poengsettingen. Blir f eks alle høye poeng gitt til stillinger som domineres av menn?

Oppgaver som ofte blir oversett eller undervurdert i kvinners arbeid

- Finmotoriske bevegelser
- Oppgaver som ofte blir oversett eller undervurdert i kvinners arbeid, som fingerferdighet
- Kroppsbevegelser som krever koordinasjonsevne eller presisjonsarbeid (f eks maskinskriving, gi injeksjoner)
- Holde rede på og samordne tider
- Samordne ulike personers møter
- Føre protokoll
- Sortering, registrering, arkivering
- Skrive standardbrev
- Fylle ut blanketter og formularer
- Redigere tekst
- Beskytte og bevare konfidensielle dokumenter
- Anvende kontormaskiner
- Rydde etter andre
- Stillesittende arbeid

- Arbeide under tidspress
- Kommunikasjonsstress (f eks håndtere opprørte personer)
 - Skaffe informasjon/opplysninger fra syke eller sjokkerte personer
 - Forsøke å roe ned opprørte personer
- Ferdigstille arbeid tross gjentatte avbrudd
- Arbeide under sterk konsentrasjon
- Stress pga arbeid med alvorlig skadede, syke og døende personer.
- Ha oppgaver og krav fra flere oppdragsgivere samtidig
- Motstridende arbeidskrav, som f eks å bli beordret til både å arbeide hurtigere og gi bedre service samtidig
- Arbeide under konstant støy
- Arbeide i kontorlandskap
- Håndtere klager fra publikum over telefon eller ved personlig kontakt
- Ha ansvar for beboere, pasienter og gjester på en institusjon

Kilde: Steinberg og Haignere (1985)

3 LITTERATURLISTE

Comparable Worth and Wage Discrimination: Technical Possibilities and Political Realities

Helen Remick (red.) 1984

Temple University Press, Philadelphia

Gender Bias in Job Evaluation

1988 Monograph No. 3

Clare Burton

Affirmative Action Agency, Sydney

Job Evaluation

Janice Burns with the Equal Employment Opportunities Unit. State Services Commission, Wellington 1989

Job Evaluation Job Analysis Interpretation and Wage Adjustment

A series of booklets by Pay Equity Bureau, Manitoba Labour, 609-386 Broadway, Winnipeg, Manitoba R3C, Canada

«Engendering Gender Neutral»

A paper presented to the Canadian Bar Association, Ontario, April 1990, Lois Haignere

Identifying Discrimination in Job Evaluation Schemes

Technical Note No 108, October 1989

Trade Union Research Unit, Ruskin College, Oxford, England

Implementing Pay Equity in the Workplace

Pay Equity Commission, Ontario, Canada, 1990

Developing a Less Discriminatory Job Evaluation Scheme

Trade Union Research Unit, Ruskin College, Oxford, England

Using the Evaluation to Eliminate Sex Discrimination in Pay

Irish Congress of Trade Unions, May 1987

How to prepare a Job Evaluation Job Description

Working Time Analysts Ltd.

Penrhiw, Cwmann, Lampeter, Dyfed SA48 8HE, Wales

4 FAKTOR PLAN

Kunnskap og forståelse

Denne faktoren måler det kunnskapsnivå som er nødvendig for en kompetent utførelse av arbeidet. Den måler kunnskap om tall, lese- og skriveferdigheter, og kunnskap om utstyr og maskiner. Den måler også kunnskap om sammenheng, begreper, teorier, teknikker, prosedyrer og praksis, som berører mennesker, kulturer, fakta eller annen informasjon, materielle objekter eller organisasjoner. Kunnskap og forståelse kan tilegnes gjennom formell utdanning, livserfaring, opplæring på arbeidsplassen, arbeidserfaring, selvstudier eller kombinasjoner av dette.

Nivå 1

Stillingen krever tilstrekkelig kunnskap for en eller flere av følgende oppgaver

- Lese og forstå rimelig enkel skrevet tekst
- Utføre enkle tallberegninger som summere, trekke fra, multiplikasjon og divisjon.
- Utføre enkle arbeidsoppgaver med hjelp av teknisk eller annet utstyr og/ eller utføre det daglige vedlikeholdet av maskiner og utstyr
- Forstå og bruke enkle og vanlig brukte regler og prosedyrer
- Forståelse av enkle og grunnleggende organisasjonsstrukturer, produksjon av varer og tjenester

Nivå 2

Stillingen krever et tilstrekkelig kunnskapsnivå for en eller flere av det følgende oppgaver

- Bruk av matematiske beregninger som innebærer prosenter og brøker
- Lese og forstå materiell som inneholder teknisk eller annen spesialisert informasjon
- Forståelse og innsikt om forhold i en annen kultur
- Installere, reparere og / eller på en omfattende måte behandle ganske komplisert utstyr og kompliserte maskiner
- Utføre kompliserte arbeidsoppgaver ved hjelp av tekniske eller annet utstyr og / eller utføre et komplisert daglig vedlikehold av utstyret
- Forstå eller bruke mer komplekse men standardiserte regler og prosedyrer
- Forstå mer komplekse organisasjonsstrukturer, og en komplisert fremstilling av varer eller tjenester

Nivå 3

Stillingen krever et tilstrekkelig kunnskapsnivå for en eller flere av følgende oppgaver:

- Lese og forstå flere typer komplekst materiell som inneholder tekniske og eller annen spesialisert informasjon
- Utføre matematiske analyser eller beregninger som inneholder statistikk og / eller formler
- God forståelse av begreper og forhold i en annen kultur
- installere, reparere og / eller daglig håndtere avansert eller teknisk utstyr og maskiner
- En viss forståelse for teori og begreper pluss kunnskap om metoder og prosedyrer innen arbeidsområdet

Nivå 4

Stillingen krever et tilstrekkelig kunnskapsnivå for en eller flere av følgende oppgaver:

- En viss forståelse av språket og en god innsikt og kunnskap om forhold i en annen kultur
- Utføre komplekse matematiske analyser og / eller statistiske beregninger
- God teoretisk og begrepsmessig forståelse pluss praktisk kunnskap i et bredt spesialisert område

Nivå 5

Stillingen krever et tilstrekkelig kunnskapsnivå for en eller flere av følgende oppgaver:

- Ta i bruk en omfattende forståelse av språket, og meget god innsikt og kunnskap om en annen kultur
- Meget god teoretisk og begrepsmessig forståelse pluss praktisk kunnskap på flere spesialiserte områder, eller innen ett omfattende spesialområde.

Fysiske ferdigheter

Denne faktoren måler nivået for de fysiske ferdighetene som er nødvendige for stillingen. Fysiske ferdigheter inkluderer motoriske ferdigheter som fingerferdighet og koordinering, og ferdighet i bruk av sansene, som syn, hørsel, smak, lukt og følelser. Ferdighetene kan brukes enten hver for seg eller samlet. Nivået er bestemt både av hvilke ferdigheter som er nødvendig og i hvilken grad de brukes.

Nivå 1

Bare normal fysisk koordinering, fingerferdighet og bruk av sansene er nødvendig

Nivå 2

Stillingen krever fingerferdighet og / eller koordinering og / eller sanselige ferdigheter hvor det stilles flere krav til nøyaktighet, men ikke til hurtighet

Nivå 3

Stillingen krever fingerferdighet og / eller koordinering og / eller sanselige ferdigheter hvor det stilles krav til både en viss hurtighet og en viss nøyaktighet

eller

Stillingen krever enten fingerferdighet eller koordinering eller sanselige ferdigheter hvor det stilles betydelige krav til nøyaktighet, men lite krav til hurtighet. Stillingen kan kreve mindre grad av de andre fysiske ferdighetene.

Nivå 4

Stillingen krever høy grad av enten fingerferdighet eller koordinering eller sanselige ferdigheter, hvor det stilles betydelige krav til både nøyaktighet og hurtighet. Stillingen kan kreve mindre grad av de andre fysiske ferdighetene.

Nivå 5

Stillingen krever høy grad av fingerferdighet og koordinering og sanselige ferdigheter hvor det stilles betydelige krav til både nøyaktighet og hurtighet.

Mentale ferdigheter

Denne faktoren måler de intellektuelle ferdigheter som er nødvendig for å løse problemer. Den tar hensyn til variasjon og kompleksitet i alle problemer som kan oppstå og hva slags type løsninger og beslutninger som den ansatte må ta. Den tar hensyn til om den informasjonen som er nødvendig for å løse oppgaven er enkel eller kompleks, og om det er nødvendig å innhente og bearbeide informasjonen. Faktoren tar også hensyn til grad av selvstendige vurderinger og beslutninger som er nødvendig, og graden av originalitet og nytenkning.

Nivå 1

Stillingen stiller krav om enkle beslutninger. Den informasjonen som er nødvendig for å løse problemet er lett tilgjengelig og lett å gjenkjenne.

Nivå 2

Stillingen stiller krav om en viss vurdering eller bearbeiding av lett tilgjengelig informasjon for å løse problemet eller for å ta en beslutning. Nødvendige beslutninger følger fastsatte metoder eller prosedyrer. Mer uvanlige problemer blir behandlet av andre.

Nivå 3

Stillingen stiller krav om bearbeiding av informasjon fra flere kilder, for å løse problemet eller for å ta en beslutning. Det er flere mulige beslutninger, men alle er dekket av velkjente metoder og standardrutiner. Det er nødvendig med egen vurdering for valg av løsning eller handling. Veiledning søkes og diskuteres med overordnet når løsningen eller handlingen ikke er innen etablert praksis.

Nivå 4

Stillingen krever initiativ og evne til vurdering for å ta beslutning om mange ulike problemer og løsninger. Den ansatte må aktivt søke etter, samle, bearbeide og / eller analysere nødvendig informasjon for å ta selvstendige beslutninger, som kan være forslag til nye eller andre anbefalinger

Nivå 5

Stillingen krever analyse av teorier og / eller prinsipper og / eller målsetting. Problemene er variert og komplekse, og krever original tenkning. Det vil være nødvendig å sette sammen informasjon fra flere kilder og vurdere komplisert informasjon for å vurdere konsekvensene av handlinger. Arbeidet innebærer at det skapes eller blir etablert nye prinsipper, arbeidsmetoder, prosedyrer og / eller teknikker i virksomheten.

Ferdigheter i kommunikasjon

Denne faktoren måler den evnen til kommunikasjon som er nødvendig i stillingen. Den måler både skrevet og muntlig kommunikasjon samt evnen til å kommunisere på andre språk, kommunikasjon gjennom tegn, koder eller symboler. Faktoren tar også hensyn til kompleksiteten i det budskapet som kommuniseres, originalitet eller kreativitet som ligger i presentasjonen, så vel som enhver hindring mot å oppnå forståelse hos mottakeren. Faktoren omfatter ferdigheter i redigering og oversettelse.

Nivå 1

Stillingen krever bare grunnleggende kommunikasjonsferdigheter. Stillingen kan innebære informasjon i tråd med enkle retningslinjer eller enkle skjema, og / eller muntlig fremføring av enkel og lett forståelig informasjon

Nivå 2

Stillingen krever evnen til å kommunisere relativt lettforståelig informasjon, som kan omfatte tekniske eller spesialiserte termer eller begreper, forutsatt at de er relativt lett forstått av antatt mottaker. Arbeidet kan innebære skriving av korte meldinger eller brev, og / eller muntlig formidling av informasjon som krever noe utdyping eller detaljer.

eller

Stillingen krever oppretting av staving og grammatikk i arbeid skrevet av andre, og / eller bearbeiding av informasjon til mer lettfattelig form, eks fremstilling av enkle bilder eller diagrammer.

Nivå 3

Stillingen krever evnen til å kommunisere informasjon gjennom egen korrespondanse, lengre notater, middels lette til moderat lange rapporter, eller middels enkle, muntlige presentasjoner. Informasjonen kan inkludere tekniske eller spesialiserte begrep og andre faguttrykk, forutsatt at de er rimelig enkle å forstå av mottaker.

eller

Stillingen krever ferdigheter som er nødvendige for å;

- bearbeide innhold og språk i andres tekst
- skrive ganske omfattende referat
- oversette lettforståelig informasjon til andre språk
- formidle informasjon som krever ganske omfattende bearbeiding gjennom nøyaktig forenkling, og overføre til bilder eller diagrammer eller lignende for å skape god forståelse

Nivå 4

Stillingen krever evnen til å kommunisere gjennom egne skrevne taler og / eller pressemeldinger og / eller artikler eller fremstille materiell, for å informere eller selge noe. Det kan også innebære skriving av lange rapporter som inneholder kompleks informasjon, eller gjennom lange muntlige presentasjoner.

eller

Arbeidet krever ferdigheter som er nødvendige for omfattende redigering eller oversettelse eller grunnleggende tilpasning av informasjon, for å oppnå god forståelse hos andre.

Nivå 5

Stillingen krever meget store evner til allsidighet i skrift og presentasjon av informasjon til ulike mottakere. Den ansatte må kommunisere gjennom en rekke media og ha ferdigheter som er nødvendige for å fange og opprettholde interessen blant forskjellige mottakere. Ferdigheter i tilpasning av materiell eller oversettelse er nødvendig.

Mellommenneskelige ferdigheter

Denne faktoren måler ferdigheter som er nødvendige for å samhandle med andre. Den måler ferdigheter som er nødvendig for å lytte og fremkalle svar fra andre, å påvirke andres handlinger og beslutninger, og oppfatte og reagere på andres behov og ønsker.

Nivå 1

Stillingen krever vanlig personlig høflighet i behandling av andre enten individuelt eller i grupper

Nivå 2

Stillingen krever ferdigheter i å lytte og den taktfullhet som er nødvendig for en eller flere av følgende situasjoner:

- Samarbeid i grupper
- Oppnå samarbeid med eldre eller personer med kommunikasjonsproblemer
- Ta hånd om enkle salg eller forsøke å påvirke andre
- Intervjue ansatte og søkere til en stilling

Nivå 3

Stillingen krever en eller flere av følgende ferdigheter

- Gi fysisk og følelsesmessig omsorg på grunnleggende nivå
- Opplæring og lederskap som er nødvendig for å legge til rette for og oppmuntre til deltakelse og felles anstrengelse
- Presentere og fremme varer og tjenester, og / eller en virksomhet eller organisasjon
- Overtalelsesferdigheter som er nødvendige for å selge og / eller påvirke bruk av varer og tjenester
- Mellommenneskelige ferdigheter som er nødvendige for å påvirke lite samarbeidsvillige individer eller grupper, og / eller samle informasjon fra eller forholde seg til vanskelige eller sinte mennesker og / eller løse mindre konflikter.
- Ferdigheter som er nødvendige for å forhandle relativt enkle kontrakter eller avtaler

Nivå 4

Stillingen krever en eller flere av følgende arbeidsoppgaver

- Ferdigheter som er nødvendige for å identifisere og tilpasse behov for omsorg, rådgivning, behandling eller terapisisuasjoner hvor mennesker er syke, i følelsesmessig ubalanse eller ute av stand til samarbeid.
- Ferdigheter i å motivere og inspirere til aktivitet og læring
- Ferdigheter i mekling, overtalelse eller forhandling i situasjoner der store kompliserte eller kontroversielle beslutninger skal fattes.
- Ferdigheter som er nødvendige for salg av varer og / eller tjenester av en viss verdi i situasjoner hvor kunder eller klienter er lite mottakelige.

Nivå 5

Stillingen krever en eller flere av følgende arbeidsoppgaver

- Velutviklede ferdigheter for konstruktiv handling i situasjoner hvor mennesker er sinte, opprørte eller forstyrret.
- Ferdigheter i krisebehandling og håndtering av konflikter
- Velutviklede ferdigheter i undervisning av grupper med barn / elever i situasjoner hvor noen av dem eller alle, har spesielle behov
- Velutviklede ferdigheter i effektiv mekling, overtalelse og forhandling i situasjoner hvor det er høyt konfliktnivå og svært vanskelige
- og komplekse saker som skal vurderes og forhandles

Fysisk anstrengelse

Faktoren måler ulike former for fysisk anstrengelse og hvor lenge anstrengelsen varer. Faktoren måler den anstrengelsen som muskler utsettes for på grunn av varig og gjentakende bruk, inklusive små muskelbevegelser. Den måler også krav som følger av å arbeide i ubekvemme og anstrengende kroppsstillinger og / eller i høyt tempo. Nødvendigheten av å bruke muskler over tid eller ubekvem arbeidssituasjon medfører høyere nivå på faktoren.

Nivå 1

Arbeidet stiller små krav til fysisk anstrengelse. Arbeidet tillater stor grad av bevegelse med bare enkeltstående krav om høyt tempo eller gjentakelse eller muskelanstrengelse.

Nivå 2

Arbeidet stiller visse krav til fysisk anstrengelse. Arbeidet innebærer ett av følgende punkter:

- Arbeidet krever ofte lett muskelanstrengelse og iblant krav om gjentakelse og / eller høyt tempo.
- Arbeidet krever lett muskelanstrengelse, og utføres iblant i anstrengende og krevende kroppsstillinger med begrenset mulighet til forandring
- Arbeidet krever av og til en viss muskelanstrengelse, men det er mulig å variere kroppsstillingen. Det er små eller ingen krav til hurtighet eller gjentakelse

Nivå 3

Arbeidet stiller ganske store krav til fysisk anstrengelse. Arbeidet krever lett bruk av muskler under store deler av arbeidstiden og utføres i ubekvemme og anstrengende kroppsstillinger med begrenset mulighet til forandring. Det stilles visse krav til gjentakelse og hurtighet.

eller

Arbeidet stiller iblant ganske store krav til muskelanstrengelse samtidig med krav til raskhet og/ eller ensidig belastning, og/ eller arbeidet utføres i ubekvemme og anstrengende kroppsstillinger i korte tidsperioder med liten mulighet til forandring. Det kan også oppstå tilfelle hvor kraftig muskelanstrengelse er nødvendig.

Nivå 4

Arbeidet stiller store krav til fysisk anstrengelse. Arbeidet krever fysisk anstrengelse under store deler av arbeidstiden med gjentakende perioder med større fysisk anstrengelse. Det kan forekomme krav om gjentakelse og/ eller hurtighet og / eller at arbeidet utføres i vanskelige og ubekvemme kroppsstillinger. Det kan også forekomme tilfeller hvor det er nødvendig med kraftig fysisk anstrengelse.

Nivå 5

Arbeidet stiller meget store krav til fysisk anstrengelse. Arbeidet krever fysisk anstrengelse i store deler av arbeidstiden med gjentakende perioder med meget kraftig fysisk anstrengelse. Det stilles ekstra krav gjennom ensidige og ofte gjentakende bevegelser. Det kan også kreves at arbeidet utføres raskt, og / eller at arbeidet utføres i vanskelige og ubekvemme kroppsstillinger.

Mental anstrengelse

Faktoren måler den mentale anstrengelsen som kreves til konsentrasjon. Den måler intensiteten i den mentale anstrengelsen og hvor lang tid det er nødvendig å konsentrere seg i arbeidet. Den tar også hensyn til eventuelle avbrudd i arbeidet og krav til nøyaktighet.

Nivå 1

Arbeidet krever lite mental anstrengelse. Konsentrasjon er nødvendig av og til i korte perioder.

Nivå 2

Arbeidet krever en viss mental anstrengelse. Konsentrasjon er ofte nødvendig i korte perioder til ganske krevende arbeidsoppgaver. Den ansatte må av og til konsentrere seg i korte perioder om kompliserte oppgaver.

Nivå 3

Arbeidet krever ganske stor mental anstrengelse. Den ansatte må konsentrere seg i lange perioder under forhold som krever enten at man må veksle mellom høy og lav oppmerksomhet, eller at man må opprettholde stor oppmerksomhet ved ensformig arbeid for at arbeidet skal bli korrekt utført.

eller

Den ansatte må ofte konsentrere seg under ganske korte perioder om kompliserte arbeidsoppgaver. Den ansatte må av og til konsentrere seg i korte perioder om meget kompliserte arbeidsoppgaver.

Nivå 4

Arbeidet krever stor mental anstrengelse. Konsentrasjonen er nødvendig i store deler av arbeidstiden under forhold som innebærer en eller flere av følgende

- Ubrutt oppmerksomhet om detaljer eller krav til å veksle mellom høy og lav konsentrasjon, og hvor et nøyaktig resultat er nødvendig
- Perioder med vedvarende konsentrasjon om kompliserte oppgaver
- Enkelte perioder med vedvarende konsentrasjon om meget kompliserte oppgaver

Nivå 5

Arbeidet krever meget stor mental anstrengelse. Konsentrasjonen er nødvendig i store deler av arbeidstiden under forhold som innebærer en eller flere av følgende:

- Ubrutt oppmerksomhet om detaljer eller krav til å veksle mellom høy og lav konsentrasjon, kombinert med ekstremt høye krav til nøyaktig resultat
- Perioder med vedvarende konsentrasjon om meget kompliserte oppgaver

Følelsesmessig anstrengelse

Faktoren måler den følelsesmessige anstrengelsen som arbeidet krever, og hvor lang tid anstrengelsen forekommer. Følelsesmessig anstrengelse oppstår på to måter. For det første oppstår det gjennom direkte kontakt med menneskers behov for pleie, omsorg, instruksjon eller assistanse. Hvilket hjelpebehov det er spørsmål om og omstendighetene rundt avgjør intensiteten eller nivå for den følelsesmessige anstrengelsen. For det andre oppstår følelsesmessig anstrengelse ved stressende og krevende arbeidssituasjoner som for eksempel når flere arbeidsoppgaver må utføres samtidig, om det oppstår kommunikasjonsproblemer, håndtering av sinte, opprørte og vanskelige personer, eller om man arbeider under tidspress.

Nivå 1

Arbeidet stiller små krav til følelsesmessig anstrengelse. Stressende eller krevende arbeidssituasjoner kan oppstå av og til.

Nivå 2

Arbeidet stiller visse krav til følelsesmessig anstrengelse. Den ansatte må arbeide under stress i større deler av arbeidstiden, avhengig av arbeidsbelastningen.

eller

Den ansatte utsettes ganske ofte for stress og / eller frustrasjon på grunn av plutselige og uventede tidsfrister, og / eller motstridende krav og / eller kommunikasjonsproblemer.

Nivå 3

Arbeidet stiller ganske store krav til følelsesmessig anstrengelse. Den ansatte konfronteres i større deler av arbeidstiden med mennesker og må

- Arbeide under omstendigheter der det forekommer kommunikasjonsproblemer og / eller motstridende arbeidskrav og / eller plutselige eller uventede tidsfrister
- Ta hånd om sinte, opprørte, syke eller mennesker som er vanskelige å håndtere
- Av og til komme i situasjoner der personer er avhengig av den ansatte for å få hjelp og/ eller for å få løsning på egne problemer

Nivå 4

Arbeidet stiller store krav til følelsesmessig anstrengelse. Den ansatte konfronteres i store deler av arbeidstiden med menneskers behov og:

- Stilles ofte i situasjoner der personer er avhengige av den ansatte for å få hjelp og/ eller for å få løsning på egne problemer.

og/eller

- Stilles av og til i meget krevende situasjoner der personer i høy grad er avhengig av den ansatte for å få hjelp og/ eller for å få løsning på egne problemer.

Nivå 5

Arbeidet stiller meget store krav til følelsesmessig anstrengelse. Den ansatte konfronteres i store deler av arbeidstiden med menneskers behov. Den ansatte møter ofte mennesker i meget krevende situasjoner, der personer i høy grad er avhengig av den ansatte for å få hjelp og/ eller for å få løsning på egne problemer.

Ansvar for informasjon og materielle verdier

Faktoren måler forekomsten av direkte ansvar for sikkerhet, behandling, konfidensialitet og vedlikehold av informasjon og materielle verdier. Med informasjon menes både muntlig informasjon og skriftlige dokument. Med materielle verdier menes for eksempel varer og lager, penger og verdisaker, utstyr og maskiner, bygninger og lokaler.

Faktoren måler også *faktisk* ansvar for kvalitetskontroll av informasjonen og de materielle verdiene som brukes, i de tilfelle den ansatte ikke har et arbeidslederansvar for arbeidsoppgavene som utføres.

Nivå 1

Ansvar for informasjon og materielle verdier er begrenset til enkel behandling. Arbeidet kan omfatte håndtering av mindre beløp.

Nivå 2

Arbeidet innebærer et visst ansvar for informasjon og materielle verdier. Den ansatte har ansvar for en eller flere av følgende oppgaver:

- Rengjøring, bevare, reparere og / eller sikre informasjon eller materielle verdier. En mangel i renholdet vil føre til mindre forstyrrelser i arbeidet, tjenesten eller produksjonen, eller få andre mindre konsekvenser
- Kvalitetskontroll som innebærer identifisering og bortsortering av arbeid utført

- av andre, som den ansatte ikke har direkte arbeidslederansvar for
- Håndtere varer, lager, produkter, penger eller verdier som krever særskilt behandling for å unngå ødeleggelse eller tap
- Håndtere eller arbeide med hemmeligstempelt informasjon hvor lekkasje ville føre til mindre skade for organisasjonen, personalet eller kunder

Nivå 3

Arbeidet innebærer et ganske stort ansvar for informasjon og materielle verdier. Den ansatte har direkte ansvar for en eller flere av følgende oppgaver:

- Rengjøre, bevare, reparere og / eller sikre informasjon eller materielle verdier som er nødvendig for produksjonen i virksomheten. En feil i vedlikeholdet vil føre til avbrudd i arbeidet eller skade for virksomheten, de ansatte, eller kunder og / eller få ganske store økonomiske konsekvenser.
- Oppdage mangler i arbeidsrutiner eller materiell som kan påvirke kvaliteten på arbeidet som utføres av andre personer som den ansatte ikke har arbeidslederansvar for
- Håndtere verdifulle varer eller produkter og / eller store summer penger eller verdier som krever særskilt behandling for ikke å ødelegges eller bli skadet. Om det skulle inntreffe vil det få ganske store økonomiske konsekvenser
- Ansvar for ganske omfattende driftsbudsjett
- Beskytte og håndtere hemmelighetsbelagt informasjon hvor misbruk ville føre til mindre skade for virksomheten, virksomhetens anseelse eller troverdighet, eller for personalet eller kunder. Den ansatte kan komme i kontakt med meget følsom informasjon men risikoen for at det skal føre til alvorlig skade er liten

Nivå 4

Arbeidet innebærer et stort ansvar for informasjon og materielle verdier, som har stor betydning for arbeidet. Arbeidet innebærer direkte ansvar for en eller flere av de følgende oppgaver:

- Rengjøre, bevare, reparere og / eller sikre informasjon og materielle verdier hvor feil eller forsømmelse vil føre til alvorlig avbrudd i produksjonen, eller stor skade for virksomheten eller kunder og / eller får alvorlige økonomiske konsekvenser
- Kontrollere kvaliteten på arbeid som utføres av personer som den ansatte ikke har arbeidslederansvar for. Hensikten er å hindre at virksomhetens omdømme blir alvorlig skadet eller at omdømme for produktene eller den service som produseres blir skadet
- Håndtere store summer penger eller verdier der eventuelle tap vil føre til alvorlig skade på virksomhetens omdømme eller for kundene
- Ansvar for et stort driftsbudsjett
- Beskytte og håndtere meget følsom og hemmelighetsbelagt informasjon der misbruk ville få alvorlig og langvarige konsekvenser for økonomi, anseelse og troverdighet til virksomheten, eller for personalet eller kunder

Nivå 5

Arbeidet innebærer et meget stort ansvar for informasjon og materielle verdier. Den ansatte har ansvar for en eller flere av følgende oppgaver:

- Et betydelig ansvar for å rengjøre, bevare, reparere og / eller sikre informasjon og materielle verdier, som er absolutt nødvendige for opprettholdelse av

produksjonen, for personalet eller kunder, og hvor feil eller forsømmelse vil føre til svært alvorlige økonomiske konsekvenser.

- Ansvar for et meget omfattende driftsbudsjett.
- Beskytte og håndtere meget følsom og hemmelighetsbelagt informasjon. Misbruk kan få omfattende rettslige følger og medføre meget alvorlig skade på tillit og anseelse for virksomheten eller for personalet eller kunder, og medføre meget alvorlige økonomiske tap.

Ansvar for arbeidsledelse

Faktoren måler forekomsten av faktisk ansvar for arbeidsledelse for andre ansatte. Ledelse innebærer fordeling av arbeid, kontroll og vurdering av avsluttet arbeid, eller å lede, utdanne og vurdere personalet i virksomheten. Det innebærer også å ansette, utvikle, og avvike personale som arbeidsleder har ansvaret for, samt å ta ansvar for ansettelsesvilkår og fastsetting av lønn.

Nivå 1

Arbeidet innebærer ikke ansvar for arbeidsledelse annet enn å vise hvordan arbeidet utføres eller å lære opp nyansatte.

Nivå 2

Arbeidet innebærer et visst ansvar for arbeidsledelse, for eksempel av og til å fordele arbeid til andre eller av og til lede eller kontrollere andres arbeid. Det kan innebære å lære opp andre eller veilede enkelte elever.

Nivå 3

Arbeidet stiller ganske store krav til arbeidsledelse. I arbeidet inngår å lede og fordele arbeid, kontrollere hvordan det utføres, og ha elever og praktikanter. Den ansatte kan ha rådgivende innflytelse på fastsetting av lønn, disiplinære tiltak og andre ansettelsesvilkår.

Nivå 4

Arbeidet stiller store krav til arbeidsledelse. Det stilles store krav til å lære opp personell, lede og kontrollere arbeidet, og å avgjøre når og hvordan arbeidet skal utføres for at virksomhetens mål skal oppnås. Den ansatte tar beslutninger i de fleste spørsmål som berører ansettelsesvilkår, men er rådgivende i mer kompliserte personalpolitiske spørsmål (f eks disiplinære tiltak).

Nivå 5

Arbeidet stiller meget store krav til arbeidsledelse. Den ansatte har det ytterste ansvaret både for kontroll og vurdering av personalets arbeid, for å sikre at arbeidet er i samsvar med virksomhetens standard og krav. Den ansatte har også ansvar for alle personalpolitiske beslutninger, som alvorlige disiplinære tiltak.

Ansvar for mennesker

Faktoren måler i hvilken utstrekning arbeidet innebærer et faktisk ansvar for menneskers helse og sikkerhet, og for deres fysiske, psykiske og sosiale velvære. Det

innebærer ansvar for å informere, utdanne, gi råd, veilede, undervise og pleie mennesker, eller å styre eller kontrollere andres handlinger slik at det skapes forutsetninger for helse, sikkerhet og velvære. Faktoren måler ikke arbeidsleders ansvar for ansatte.

Nivå 1

Ansvar for andres helse, sikkerhet og velvære er begrenset til normale hensyn og omtanke.

Nivå 2

Arbeidet innebærer et visst ansvar for andres helse, sikkerhet og velvære. Tiltak i det løpende arbeidet kan påvirke andres velvære, men arbeidet består ikke i første rekke av å tilgodese andre menneskers helse, sikkerhet og velvære.

Nivå 3

Arbeidet innebærer et ganske stort ansvar for andres helse, sikkerhet og velvære. Arbeidet innebærer å tilgodese grunnleggende behov, og / eller skape forutsetninger for at menneskers behov for helse, sikkerhet og velvære kan bli tilgodesett.

Nivå 4

Arbeidet innebærer et stort ansvar for andres helse, sikkerhet og velvære. Arbeidet stiller store krav til å bedømme og ta beslutninger som fører til at menneskers behov blir tilgodesett.

Nivå 5

Arbeidet innebærer et meget stort ansvar for andres helse, sikkerhet og velvære. Det kan oppstå situasjoner som er katastrofale og / eller livstruende og som krever raske og omfattende beslutninger.

Ansvar for planlegging, organisering og utvikling

Faktoren måler i hvilken utstrekning arbeidet innebærer et faktisk ansvar for å planlegge, organisere (inkludert tilrettelegging og koordinering) og utvikle arbeidet, og skaffe frem de verdier som er nødvendig. Arbeidet inkluderer varer, tjenester, politikkutforming, retningslinjer og arbeidsrutiner som produseres i virksomheten, og de anvisninger, retningslinjer og arbeidsrutiner som brukes i eller utenfor virksomheten.

Faktoren måler ikke ansvar for arbeidsledelse, men måler de krav som stilles til å organisere arbeidet eller tid avsatt for annet personal enn den som den ansatte har arbeidslederansvar for.

Nivå 1

Arbeidet innebærer lite ansvar for planlegging, organisering og utvikling. Den ansattes eget arbeide er i stor utstrekning planlagt og bestemt av andre. Den ansatte kan bidra med enkle ideer eller forslag til forbedringer innen eget arbeidsområde.

Nivå 2

Arbeidet innebærer et visst ansvar for planlegging, organisering og utvikling, men er begrenset til enkle arbeidsoppgaver eller den ansattes eget løpende arbeid. Det kan omfatte forslag til forbedringer innen eget arbeidsområde.

Nivå 3

Arbeidet innebærer et visst ansvar for planlegging, organisering og utvikling. Det innebærer organisering av arbeid eller arbeidstid for personal den ansatte ikke er arbeidsleder for, og / eller det innebærer bidrag til planlegging og organisering av fremstilling og utvikling av varer og tjenester, normer, rutiner og retningslinjer.

Nivå 4

Arbeidet innebærer et stort ansvar for planlegging, organisering og utvikling. Den ansatte har et omfattende ansvar for å påvirke og utforme de varer og tjenester som fremstilles og de normer, rutiner og retningslinjer som utvikles i virksomheten. Ansvaret utgjør en vesentlig del av arbeidet, og det kan også omfatte organisering og skape forutsetninger for andre personer, som den ansatte ikke har lederansvar for, slik at de kan bidra til utviklingsarbeidet.

Nivå 5

Arbeidet innebærer et meget stort ansvar for planlegging, organisering og utvikling. Den ansatte har et avgjørende ansvar for å påvirke og utforme de varer og tjenester som fremstilles og de normer, rutiner og retningslinjer som styrer virksomheten. Arbeidet kan også omfatte organisering og skape forutsetninger for andre personer, som den ansatte ikke har lederansvar for, slik at de kan medvirke i utviklingen.

Risiko

Denne faktoren måler risiko den ansatte utsettes for i arbeidet. Faktoren måler risiko for å bli skadet, bli syk eller få helseproblemer som en følge av arbeidet, til tross for at normale arbeidsmiljøtiltak er satt i verk. Risiko forekommer om man utsettes for smittsomme sykdommer, giftige kjemikalier eller andre substanser, voldsomme personer, risikabelt utstyr eller farlige maskiner, uhygieniske omgivelser mm. Det skal ikke tas hensyn til ekstraordinære hendelser som kan oppstå.

Nivå 1

Arbeidet medfører nesten ingen risiko for å bli skadet, bli syk eller få et helseproblem.

Nivå 2

Arbeidet medfører en viss risiko for å bli lettere skadet, mindre syk eller få enklere helseproblem.

Nivå 3

Arbeidet medfører en viss risiko for å bli moderat skadet eller sykdom eller få moderate helseproblemer.

Nivå 4

Arbeidet medfører en viss risiko for å få alvorlig eller livstruende skade, sykdom eller helseproblemer.

Nivå 5

Arbeidet medfører ganske stor risiko for å få alvorlig eller livstruende skade, sykdom eller helseproblemer.

Fysiske arbeidsforhold

Faktoren måler i hvilken utstrekning den ansatte utsettes for ubehagelige eller utrivelige fysiske arbeidsforhold. Den tar hensyn til hvor lenge ubehaget forekommer og hvor utrivelig omgivelsene er på grunn av skitt, damp, fuktighet, ekstreme temperaturer, støy, vibrasjoner, svak eller blendende belysning, dårlig ventilasjon, dårlig vær, kontakt med avføring eller kroppsvesker, lukt, røyk, oljer eller fett, isolasjon eller mangel på privatliv ol.

Nivå 1

Arbeidet innebærer at man nesten aldri utsettes for et ubehagelig eller utrivelig fysiske arbeidsforhold.

Nivå 2

Arbeidet innebærer at man ofte eller nesten hele tiden utsettes for mindre ubehag og noe utrivelige arbeidsforhold.

eller

Arbeidet innebærer at man i blant utsettes for et fysiske arbeidsforhold som er ubehagelig og utrivelig.

Nivå 3

Arbeidet innebærer at man ofte utsettes for et fysiske arbeidsforhold som er ubehagelig og utrivelig.

eller

Arbeidet innebærer at man i blant utsettes for et fysiske arbeidsforhold som er meget ubehagelig og utrivelig.

Nivå 4

Arbeidet innebærer at man nesten hele tiden utsettes for et fysiske arbeidsforhold som er ubehagelig eller utrivelig.

eller

Arbeidet innebærer at man ofte utsettes for et fysiske arbeidsforhold som er meget ubehagelig og utrivelig.

Nivå 5

Arbeidet innebærer at man nesten hele tiden utsettes for et fysiske arbeidsforhold som er meget ubehagelig eller utrivelig.

5 BESKRIVELSE AV FAKTORENE

I *likeverdig arbeid* vurderes stillinger på grunnlag av fjorten faktorer. I dette avsnittet beskrives hvilke typer arbeidsoppgaver som skal vurderes under respektive faktorer. Faktorbeskrivelser bør studeres nøye av arbeidsvurderingsgruppen og brukes som referanse ved arbeidsvurderingen.

Faktorene grupperes i fire hovedområder. Innenfor hvert område vurderes krav som stilles til arbeidet på grunnlag av de ulike aspekter som framgår av faktorene.

1. Kompetanse består av følgende faktorer:

Kunnskap og forståelse
Fysiske ferdigheter
Mentale ferdigheter
Ferdigheter i kommunikasjon
Mellommenneskelige ferdigheter

Faktorene måler det høyeste nivå for den kunnskap og de ferdigheter som kreves i stillingen. Hvor ofte kunnskapen og ferdigheten kommer til anvendelse er uvesentlig.

2. Anstrengelse består av følgende faktorer:

Fysisk anstrengelse
Mental anstrengelse
Følelsesmessig anstrengelse

Faktorene måler hvor ofte man utsettes for anstrengelser i arbeidet og hvor stor anstrengelsen er.

3. Ansvar består av følgende faktorer:

Ansvar for informasjon og materielle verdier
Ansvar for arbeidsledelse
Ansvar for mennesker
Ansvar for planlegging, organisering og utvikling

Faktorene måler det faktiske ansvaret. De måler hvor mye tid som går med til å utøve ansvaret og hvor alvorlige konsekvensene blir hvis ansvaret ikke oppfylles. Det innebærer også ansvar for beslutninger som fattes.

4. Arbeidsforhold består av følgende faktorer:

Risiko
Fysiske arbeidsforhold

Faktorene vurderer risikoen man utsettes for i arbeidet. Hvor lenge man utsettes for et ubehagelig fysisk arbeidsmiljø og hvor utrivelig det er.

Kunnskap og forståelse

Faktoren måler den kompetansen som er nødvendig for å utføre arbeidet tilfredsstillende. Kompetansen kan være tilegnet gjennom utdanning, livserfaring, arbeidserfaring, arbeidsopplæring eller gjennom en kombinasjon av disse.

Faktoren måler tallforståelsen som er nødvendig i stillingen. Det omfatter f.eks. kunnskap om statistikk og bruk av matematiske formler.

Faktoren måler leseforståelsen alt fra å lese og forstå noe komplisert tekst, til å tilegne seg avansert teknisk, eller spesialisert informasjon.

Faktoren måler den kunnskap som trengs for å bruke, installere, vedlikeholde eller reparere annet utstyr. Det er ikke den tekniske kompleksiteten i utstyret som skal gi høye nivåpoeng, men den måten den ansatte bruker utstyret. En ansatt kan foreksempel bare trykke på en knapp på en datamaskin, mens en annen person utnytter alle funksjonene i maskinen.

Et mål på vanskeligheten kan være å måle hvor lang tid det tar for en person å lære seg å utføre arbeidsoppgavene, anvende utstyr og utføre det daglige arbeidet eller installere og reparere maskinen. Vær nøye med å måle ulike stillinger likeverdige. Mål hvor lang tid det faktisk tar å oppnå et tilstrekkelig kunnskapsnivå, ikke hvor lang tid det kan ta. Regn også med kunnskaper og erfaringer som er tilegnet gjennom arbeid i hjemmet eller i samfunnet.

Faktoren måler også kunnskap om årsaksforbindelser, fakta, teorier, teknikker og prosesser som angår mennesker, kulturer, fakta eller annen informasjon, varer og tjenester eller organisasjoner.

Kunnskap om organisasjoner kan omfatte:

- virksomhetsstruktur
- organisasjonsfilosofi
- ledelse
- kommunikasjonssystem
- personalpolitikk
- markeder
- kundebehov

Kunnskap om fakta og annen informasjon kan omfatte:

- dataprogram
- katalogsystem
- arkivhåndtering
- økonomirutiner
- finansielle avstemninger
- lønns- og skatteberegninger
- journalistiske teknikker
- økonomiske modeller

Kunnskap om materielle verdier kan omfatte:

- vegbygging
- klesdesign
- bygging av fly
- dyrenes fysiologi
- vekstkjennskap
- framstilling av elektrisitet

Kunnskap om kulturer kan omfatte:

- språk
- sedvane

- trosoppfatning
- familiemønster
- levevaner
- verdioppfatninger

Kunnskap om mennesker kan omfatte:

- menneskelig utvikling
- reaksjoner på stress
- menneskelig fysiologi
- familierelasjoner
- adferdsvitenskapelige metoder
- gryppedynamikk
- møteteknikk
- aldring
- kost- og ernæringslære

Kompetansen som en stilling krever kan være tilegnet på ulike måter. Den kan være tilegnet gjennom teoretisk utdanning, livserfaring, yrkesarbeid, selvstudier eller gjennom en kombinasjon av disse. Kunnskap som er tilegnet gjennom livserfaring kan iblant være vanskelig å definere, og kan derfor bli undervurdert i en stillingsanalyse.

Mange stillinger krever kunnskap innenfor samme område, men nivået og typen kunnskap vil variere. Som eksempel kan nevnes en person som selger akvariefisk og en forsker på en fiskestasjon, eller en dataprogrammerer og en som installerer data, eller en bygningsarbeider og en arkitekt.

Faktoren måler hvor mye kunnskap som kreves og hva slags kunnskap det er spørsmål om. Den måler kravet på forståelse for opphav og prosesser, og måler hvor standardiserte eller kompliserte de er. Den måler også den teoretiske kunnskap som er nødvendig for stillingen.

Et mål på hvor avansert teoretisk kunnskap som kreves for stillingen er, er å bedømme hvor lang tid det tar å tilegne seg kunnskapen. Vær forsiktig med å bruke ønskelige, formelle kvalifikasjoner og tiden som går med til å tilegne seg dem som en målestokk. Om en virksomhet bruker kvalifikasjonskrav som et mål på kunnskap, kan det også brukes til å begrense eller styre hvilke personer som kan inneha enkelte stillinger.

Praktisk yrkesarbeid er et annet område å være oppmerksom på. Vurder den tid som behøves for å lære arbeidsoppgavene, ikke den tid i stillingen som kreves i henhold til regler eller avtaler. Glem heller ikke når man regner med utdannelsesetid og tid i yrket, at det finnes alternative måter å skaffe seg tilsvarende kunnskap.

Det er viktig at betydningen av ord som «enkel» og «komplisert» stilles i relasjon til det arbeidet som utføres. Tenk etter hva ordet står for i den enkelte virksomhet, og skriv ned tolkningene for en likeverdig måling for alle stillingene.

HUSK

- Det er den kunnskap som kreves for stillingen som skal måles, ikke den kunnskap som den ansatte har.
- Bruk ord som «enkel», «komplisert» eller «spesialisert» på en likeverdig måte for alle stillingene som vurderes.
- Observer at kunnskap kan tilegnes på ulike måter.
- Vær forsiktig med å bruke nødvendige kvalifikasjoner som en indikator på kunnskap.

Fysiske ferdigheter

Faktoren måler de fysiske ferdighetene som kreves i arbeidet. Fysisk ferdighet omfatter dels motorisk ferdighet (fingerferdighet og koordinering), og dels sanse-
lige ferdigheter. En eller begge ferdigheter kan være nødvendige for å utføre arbeidet i stillingen.

Faktoren tar også hensyn til om det samtidig foreligger krav på hastighet og nøyaktighet. Den tar ikke hensyn til anstrengelser som kreves eller den utmattelse som kan bli følgen av stillingen. Fysisk anstrengelse er en egen faktor.

Fingerferdighet kan beskrives som evnen til å anvende fingrer og hender. I enkelte stillinger kreves fingerferdighet for å betjene en maskin eller en annet utstyr. Eksempel på arbeidsoppgaver som krever fingerferdighet er:

- dataregistrering
- å sy på maskin
- elektrisk montering
- finsaging
- å sortere papir
- hårklipp
- maling
- å gi injeksjoner
- å vikle en strømkrets
- å gi massasje
- å telle penger

Koordinering er også en fysisk ferdighet. Koordinering kreves vanligvis ved større bevegelser som omfatter flere muskelgrupper enn bare hender eller fingrer.

Eksempel på arbeidsoppgaver som krever koordinering er:

- å moppe gulv eller anvende feiekost
- å grave jord
- å kjøre bil eller truck
- å bruke en bonemaskin
- å løfte en pasient
- å klatre opp en stige.
- å dytte en kjerre eller vogn

Evnen til å bruke sansene innebærer å bruke syn, lukt, hørsel, smak og berøring for å gjenkjenne noe eller skille ting fra hverandre. For eksempel må sansene tas i bruk ved følgende arbeidsoppgaver:

- å lage mat
- å redigere lydbånd
- å skrive maskin etter diktafon
- kiropraktikk
- å titte i et mikroskop
- kvalitetskontroll.

Den konsentrasjonen som kreves for å oppdage eller skille ut noe, må ikke forveksles med den fysiske ferdigheten som kreves for å kunne utføre arbeidsoppgaven. Konsentrasjon dekkes av faktoren mental anstrengelse. Legg også merke til at faktoren skal måle det høyeste nivået på den fysiske ferdigheten som kreves – ikke hvordan den fysiske ferdigheten brukes.

De ulike fysiske ferdighetene kan brukes en om gangen eller flere samtidig. Å skrive på maskin etter diktafon er et eksempel på samtidig bruk av flere fysiske ferdigheter. Det krever motorisk ferdighet for maskinskrivningen, evnen til å kunne

høre hva som blir sagt på båndet, og koordinasjonsevnen til å styre båndspilleren med foten.

Når man måler fysiske ferdigheter har det betydning om det samtidig foreligger krav til hastighet og/eller nøyaktighet. En arbeidsoppgave som krever fingerferdighet eller koordinering, kan også kreve et nøyaktig resultat, f eks en korrekt utskrift eller eksakt plasserte byggsteiner. En arbeidsoppgave som krever evnen til å bruke sansene kan også kreve en korrekt oppfatning eller sortering, f eks eksakt oppfatning av hva som sies på et bånd.

Mange arbeidsoppgaver som krever fysiske ferdigheter kan også innebære krav om at arbeidet utføres med en viss hastighet. Faktoren skal ikke brukes for å måle hvor raskt eller hvor nøyaktig den ansatte utfører sine stillingsoppgaver. Den skal måle hvilken hastighet og nøyaktighet som kreves for at arbeidet blir utført på en tilfredsstillende måte.

Arbeidsoppgavene som kan kreve hastighet og nøyaktighet er f eks:

- å skrive på en tekstbehandler
- teknisk laboratoriearbeid
- å mikse lyd
- å ta hånd om blodgiving
- å sy på maskin

HUSK

- Ikke mål hvor lenge det er nødvendig å bruke den fysiske ferdigheten. Faktoren skal måle høyeste nivå på de fysiske ferdigheter som stillingen krever, ikke hvor lang tid eller hvilken anstrengelse som forlanges.
- Ikke mål ikke hvor dyktig den ansatte er til å oppfylle kravene. Det er den fysiske ferdigheten stillingen krever som skal måles.

Mentale ferdigheter

Faktoren måler de intellektuelle ferdigheter som kreves for å løse problemer. Den tar hensyn til hvor variert problemene som kan oppstå er, og deres vanskelighetsgrad. Den tar også hensyn til hvilken type løsning eller beslutning som arbeidstakeren må komme fram til.

Det kan forekomme mange forskjellige typer problemer. De kan berøre mennesker, informasjon, ideer, eller gjenstander, f eks:

- hvilke tiltak som skal settes i verk dersom en kunde ikke betaler
- hvordan man skifter toner i kopimaskinen
- hvilken behandling som skal brukes på en pasient
- hva som skal gjøres hvis en blankett er ufullstendig utfylt
- beregne lønn
- hvor lang spiker som skal brukes
- beregne hastigheten på et kjøretøy
- sette opp et budsjett
- lage undervisningsplan
- lage en stillingsliste for hele personalet
- starte eller avslutte stillingen ved en maskin
- forutse renteutviklingen

Mentale ferdigheter omfatter også det å definere og begrense problemet, f eks:

- avgjøre hva som er feil på en maskin eller annet utstyr som ikke fungerer
- stille en diagnose på en skade eller sykdom
- avgjøre om et barn har lese- og skrivevansker

- finne grunnen til at stillingsmoralen er lav i en virksomhet

Alle stillinger stiller krav til mentale ferdigheter. Noen stillinger medfører enkle problemer, andre stillinger medfører vanskelige problemer. Hva som avgjør hvorvidt et problem er enkelt eller vanskelig eller noe midt mellom, er hvor tydelig problemet framtrer og hvor åpenbar løsningen er. Vanskelige problemer krever analyser og selvstendige beslutninger.

Den informasjon som kreves for å løse enkle problemer vil være lett tilgjengelig. Den informasjon som kreves for å løse vanskelige problemer må innsamles og bestilles. Hele prosessen med å bestemme hvilken informasjon som trengs, samle den inn og organisere informasjonen, er en del av problemløsningen.

Nivået på evnen til å løse et problem beror også på hva slags beslutninger og hvilke valg det dreier seg om. Det stiller lavere krav til mentale ferdigheter å velge fra få alternativer enn å utvikle en helt ny løsning.

Det er viktig å måle bare de mentale ferdighetene som stillingen virkelig krever. Ikke spekulere i hva som kan kreves, bare mål det som kreves.

Faktoren er ikke konstruert for å måle hvor hyppig arbeidstakeren må bruke mentale ferdigheter. Den er konstruert for å måle det høyeste nivå av mentale ferdigheter som stillingen krever, uansett hvor ofte bruk av mentale ferdigheter forekommer.

HUSK ...

- Faktoren måler nivået av mentale ferdigheter som kreves i stillingen, ikke de mentale ferdigheter til den som har stillingen
- Faktoren måler ikke hvor ofte den som har stillingen må bruke sine mentale ferdigheter

Ferdigheter i kommunikasjon

Faktoren måler nivået av effektive, muntlige og skriftlige kommunikasjonsferdigheter som kreves i arbeidet. Den tar hensyn til hva som blir kommunisert, hvem det kommuniseres med, hvordan og i hvilken form det kommuniseres. Hver av disse områdene dekker et spekter av mange alternativer.

Hva det kan være:

- svar på et spørsmål
- dagens store nyhet
- oppsummering av de sosiale rettigheter en person har
- begjæring om betaling
- direktiv for en utredning
- bestilling av mat
- den siste teorien om ...

Til hvem det kan være:

- kunder
- arbeidskamerater
- pasienter
- klienter
- elever
- deltakere på et møte
- beboere
- en ledelsesgruppe
- allmenheten

- en organisasjon eller interessegruppe
- personer som snakker et fremmed språk
- små barn
- en person med et handicap, f eks en syns- eller hørselsskadet

Hvordan det kan være:

- skriftlig, f eks et brev, en rapport, referat, en brosjyre eller en artikkel
- muntlig, f eks et foredrag, undervisning eller forelesning, i en samtale, som et svar på et spørsmål eller en bestilling
- grafisk framstilling
- gjennom en tegning eller illustrasjon
- gjennom en oversettelse
- etter redigering eller omstilling av en tekst, f eks retting av grammatiske feil, eller endringer i språk eller innhold

Ved måling skal det tas hensyn til hvor innviklet informasjonen er å framføre eller forklare, og det innebærer at man må ta med i betraktningen hvem mottakeren er. Dette påvirker kravet om evnen til å overføre informasjonen.

Noen eksempler på situasjoner der vanskeligheter kan forekomme er:

- informasjonen er teknisk innviklet eller spesialisert, og tilhørere har begrenset kunnskap på området
- tilhørere har begrenset kunnskap i det språk som snakkes
- budskapet må oversettes til et annet språk
- innholdet må tilpasses til ulike kulturelle forskjeller
- det kreves argumentasjon eller nøye forklaringer

Faktoren måler ikke evnen til å lytte, eller hvor godt mottakerne forstår informasjonen. Dette vurderes under faktoren mellommenneskelige ferdigheter.

Faktoren måler heller ikke hvor ofte den ansatte må overføre informasjon. Faktoren måler det høyeste nivå som kreves til informasjon, uansett hvor ofte det inntrer.

Legg merke til at det er de krav som arbeidet faktisk stiller til evnen å overføre informasjon som skal vurderes. Tenk ikke på hva som kunne bli krevd, men mål bare det som arbeidet faktisk krever.

HUSK ...

- Det er ferdighetene som arbeidet krever som skal måles, ikke hvor dyktighet den ansatte er.
- Det er ikke evnen til kommunikasjon mellom mennesker som skal måles. Det måles under faktoren mellommenneskelige ferdigheter. Evnen til å overføre informasjon omfatter evnen til å presentere og framføre informasjon og ideer.
- Det er ikke hvor ofte ferdigheten utøves som skal måles, men hvor stor ferdighet som kreves

Mellommenneskelige ferdigheter

Faktoren måler krav som stilles til samhandle med andre. Den omfatter også evnen til å lytte og selv oppfatte hva som blir sagt, påvirke eller styre andre menneskers handlinger og beslutninger, og å oppfatte og reagere på andre menneskers ønsker og behov.

Eksempler på mellommenneskelige ferdigheter er:

- en bibliotekar hjelper noen med å finne en ønsket bok
- en pleier vinner et gammelt menneskes fortrolighet, slik at det blir mulig å gi

- daglig omsorg
- personalet i en resepsjon eller et kundemottak tar imot besøkende
- en sykepleier eller lege forklarer for en pasient hva behandlingen kan medføre
- en selger gir opplysninger til en kunde og forsøker å overtale til et kjøp
- en forhandling skjer på stillingsplassen angående innskrenkning av bedriften
- barnehagepersonalet lærer barna å samarbeide i lek
- en innkjøper forhandler om en pris på en kopieringsmaskin
- en budsjettregulator fraråder en klient med anstrengt økonomi å skaffe ytterligere et kontokort
- en psykolog samtaler med foreldrene til et barn med adferdsvansker

Som det går frem av eksemplene kreves mellommenneskelige ferdigheter i mange situasjoner. Tenk etter når det kreves relasjoner til andre i din virksomhet!

Mellommenneskelige forhold være med:

- arbeidskamerater
- publikum
- klienter
- pasienter
- kunder
- beboere
- elever
- gruppeledere
- forretningsforbindelser

Hvordan er personene som den ansatte må forholde seg til? Er det noe som gjør at det stilles større krav på evner til å samhandle med andre? Er de f eks:

- meget unge
- gamle
- syke
- ute av balanse
- uvillig til samarbeid
- forvirret
- umulige å kommunisere med
- døende
- handicaped
- sinte eller opprørte

Ferdigheter i mellommenneskelige forhold er nødvendig i mange situasjoner, som i omsorgsarbeid, samkvem med eller veiledning av andre mennesker. Nedenfor gis noen eksempler på når slike relasjoner forekommer.

Omsorg for andre innebærer:

- pleie
- behandling
- veiledning
- småprate med et enslig menneske
- bading
- påkledning
- lindre smerte eller ubehag

Samspill med andre innebærer:

- instruksjon
- læring
- trening

- motivasjon
- salg
- overtalelse
- forhandling
- megling
- gi råd
- gi hjelp
- gi oppmuntring
- skape gruppefølelse
- gi ros

Å lede andre kan innebære:

- ledelse
- overvåke
- kontrollere

Tenk etter under hvilke situasjoner disse ferdighetene blir brukt i din organisasjon. Er det noe som kan ha effekt på nivået for ferdigheter som kreves. F eks kan noen av situasjonene beskrives som:

- opprørte følelser
- stridigheter
- kriser
- akutte nødsituasjoner
- spenninger
- andre vanskeligheter

Under denne faktoren skal man ikke vurdere innholdet i informasjonen eller budskapet som kommuniseres. Man må f eks ikke ta for gitt at det stiller større krav til mellommenneskelige ferdigheter å undervise studenter i kjernefysikk, enn det gjør å lære seksåringer å lese. Denne faktoren måler kompleksiteten i å undervise. Faktoren ferdigheter i kommunikasjon måler kompleksiteten i budskapet som formidles.

HUSK...

- Det er evnen til mellommenneskelige ferdigheter som er nødvendig i arbeidet som skal måles. Mål ikke dyktigheten hos den ansatte. Gjør heller ikke noen antakelser om hva arbeidet kan kreve.
- Faktoren tar ikke hensyn til hvor ofte ferdigheten må tas i bruk. Faktoren måler hvor stor evne som er nødvendig i arbeidet.
- Faktoren vurderer ikke hvor komplisert budskapet som skal kommuniseres er.

Fysisk anstrengelse

Faktoren måler den fysiske anstrengelsen som arbeidet krever. Den måler anstrengelsen som skal til pga krevende og gjentatt bruk av muskler (inklusive små muskelbevegelser). Faktoren tar også hensyn til at arbeidet utføres i ubekvemme eller anstrengende kroppsstillinger.

Aktiviteter som krever fysisk anstrengelse er f eks å:

- løfte
- bære
- forflytte seg
- skyve framfor seg

- springe
- gå
- klatre
- strekke seg
- bøye seg
- dra

Gjentatte små muskelbevegelser, som å skrive på maskin, krever også fysisk anstrensning.

Hvis stillingen krever at en gjenstand må løftes, bæres eller flyttes av den ansatte, må man ta hensyn til:

- gjenstandens vekt
- gjenstandens form
- om det fins noe teknisk hjelpemiddel, f eks kran, lastevogn, eller truck
- om det er en person eller annet levende som skal løftes
- om gjenstanden er av et hårdt eller mykt materiale.

Det er gjenstandens vekt, form og beskaffenhet som avgjør hvor stor den fysiske anstrengelsen er.

I faktorplanen brukes ordet «lave» og «høye» krav. Avgjør hva ordet står for i din virksomhet. Skriv ned definisjonene slik at en likeverdig vurdering av ulike stillinger gjøres.

En fysisk anstrengelse kan pågå over lang tid og krever utholdenhet. Det kan være like anstrengende som et arbeid som tilfeldigvis krever større styrke. Det kan f eks være like slitsomt å skrive på maskin en lang stund, eller løfte lette gjenstander gang på gang, som det er å løfte en tung gjenstand noen få ganger.

Den grad av påkjenning som man utsettes for avhenger av hvor ubekvem og anstrengende kroppsstilling man må innta når man utfører stillingen. Nedenfor gis noen eksempler på slike kroppsstillinger:

- stå hele dagen
- sitte hele dagen
- arbeide i en sammenkrøpet eller knebøyende stilling
- arbeide liggende
- arbeide foroverbøyd eller oppstrekt
- arbeide stående på en stige.

Dersom arbeidet også krever hurtighet, har det betydning for hvor stor påkjenningen er. Legg likevel merke til at det er den hastigheten som stillingen krever som skal måles, ikke hvor raskt den ansatte kan utføre sine arbeidsoppdrag.

Faktoren tar også hensyn til hvor lenge den ansatte utsettes for fysiske anstrengelser.

I faktorplanen forekommer uttrykk som «i enkelte tilfeller», «i korte perioder», «i større deler av stillingstiden». Avgjør hvor lang tid det betyr i din virksomhet, og dokumenter det for å kunne gjøre en likeverdig måling av ulike stillinger.

Vurder krav på styrke, hastighet og utholdenhet i hver stilling som skal måles og hvor lang tid det tar. Ta også hensyn til hvor stor muligheten til den ansatte er for å påvirke kravene. Summen utgjør nivået på den fysiske anstrengelsen.

HUSK.....

- Det er ikke den individuelle styrken eller andre fysiske egenskaper hos den ansatte som skal måles. Vurder de krav til fysiske anstrengelser som stilles til arbeidet, ikke den ansattes evne til å oppfylle dem.

- Dokumenter hvor lang tid som er avsatt til uttrykket «ved enkelte tilfeller», «i korte perioder», «i større deler av arbeidstiden» for å kunne gjøre en likeverdig måling av alle stillinger.

Mental anstrengelse

Faktoren måler den mentale anstrengelsen ved konsentrasjon, og hvor lang tid man må konsentrere seg. Det stilles krav til mental anstrengelse både når man tenker og når man bruker sansene som syn, hørsel, smak, lukt og følelser.

Det kreves mental anstrengelse når man f eks:

- leser en artikkel og analyserer den
- oppdager og skiller ut feilvarer på samlebandet
- lytter til hjerteslag

Det man konsentrerer seg om er viktig, det kan avgjøre hvor stor anstrengelsen er. Tilfeller som stiller store krav til anstrengelse er når man:

- konsentrerer seg om kompliserte oppgaver
- konsentrerer seg om ensformige eller vanskelige oppgaver
- konsentrerer seg om oppgaver med mange små detaljer
- konsentrerer seg om flere oppgaver samtidig
- konsentrerer seg om oppgaver som stadig veksler
- konsentrerer seg om oppgaver der nøyaktighet og presisjon er nødvendig.

Hvor lenge man må være konsentrert er også betydningsfullt. Faktoren tar hensyn til at man må konsentrere seg om alt fra meget kort tid, til nesten hele arbeidstiden. I faktorplanen uttrykkes avhengighet på to måter og krevende situasjoner på to måter. Definer uttrykket nøye, slik at de brukes likeverdig ved måling av ulike stillinger.

Ikke bland kravene til mental anstrengelse med evnen til problemløsning. Det er helt forskjellige faktorer. Arbeidsoppgaver som er monotone og ensformige kan kreve stor konsentrasjon for å utføres korrekt.

HUSK

- Faktoren måler ikke den ansattes evne til å konsentrere seg. Den måler den mentale anstrengelsen som kreves for å utføre arbeidet
- Mental anstrengelse er nødvendig både når man tenker, og når sansene brukes til en bestemt oppgave
- Ikke bland kravene til mental anstrengelse med krav til å løse et problem
- Dokumenter definisjonen på de kvantitative ordene som brukes for å få en likeverdig vurdering av forskjellig arbeid

Følelsesmessig anstrengelse

Faktoren måler den følelsesmessige anstrengelsen som arbeidet krever, og hvor lenge anstrengelsen varer. Følelsesmessig anstrengelse kan oppstå på to måter, både gjennom direkte kontakt med andre menneskers behov for pleie og omsorg, og gjennom stressende og krevende arbeidssituasjoner.

Faktoren måler ikke den ansattes evner eller mangler på evner til å takle følelsesmessig anstrengelse. Den måler den følelsesmessige anstrengelsen og de påkjenninger han/ hun utsettes for i arbeidet, eller den gjennomsnittlige eller normale følelsesmessige anstrengelsen og krav til innlevelse, den ansatte utsettes for i kontakt med andres behov.

Kravene til følelsesmessig anstrengelse og innlevelse som oppstår når man kommer i kontakt med andre menneskers behov, varierer avhengig av hvilke behov det gjelder og omstendighetene.

Å tilfredsstillere andres behov kan f.eks. være:

- å mate
- å bade
- å kle på
- å gi pleie
- å gi råd
- å gi veiledning
- å lytte
- å snakke med
- å undervise
- å behandle

Situasjonen for dem som trenger hjelp kan variere. Det er nødvendig å ta hensyn til hvor avhengig menneskene er av den ansatte og hvorfor. Om de f.eks. er:

- syke
- fattige
- meget unge
- triste
- redde
- ensomme
- i vanskeligheter
- utviklingshemmede
- døende
- forstyrret
- sinte
- hjemløse
- uten håp

Menneskers behov og omstendighetene rundt situasjonen påvirker de kravene som stilles til følelsesmessig anstrengelse og innlevelse. Å lage og servere et måltid mat til fattige og hjemløse stiller større krav enn tilsvarende arbeid for en gruppe høyskolestudenter på et studenthjem. Å undervise voksne elever på kveldstid stiller store krav til innlevelse, men kravene er enda større for en sykepleier som tar hånd om små barn, fordi barna er så avhengige av den voksne.

Faktoren bruker to mål for avhengighet og to mål for å beskrive situasjoner som kan være krevende. Definer uttrykkene nøye slik at disse målene brukes på en konsistent og likeverdig måte når forskjellig arbeid skal måles.

Følelsesmessige anstrengelser oppstår også når den ansatte utsettes for stressende eller krevende arbeidssituasjoner. Det inntreffer f.eks.:

- når flere ulike oppgaver må gjøres samtidig
- hvis det oppstår kommunikasjonsproblemer
- hvis man arbeider under tidspress eller står overfor en tidsfrist
- når man konfronteres med sinte eller opprørte mennesker.

Det kan forekomme mange krevende og stressende arbeidssituasjoner i din virksomhet, men regn kun med de tilfeller som oppstår som en følge av arbeidsoppgavene. En arbeidsoppgave behøver ikke være krevende, dersom årsakene til anstrengelsen er en annen person. Tenk bort personen, og arbeidsoppgavene er kanskje ikke krevende lenger.

Noen eksempler på situasjoner som kan beskrives som følelsesmessig krevende er:

- når en sekretær arbeider for fem sjefer, og alle stiller krav til at hun skal utføre deres arbeid først
- å ha ansvar for det første møtet med flyktninger ved et flyktingemottak
- å skrive politiske uttalelser til flere statsråder i konstant tidspress
- å underrette en person om at det ikke lenger kan gis sosialhjelp

På samme måte som under de andre faktorene som måler anstrengelse spiller tidsfaktoren en rolle. Faktoren tar hensyn til i hvor lang tid eller i hvor stor del av arbeidsdagen den ansatte utsettes for følelsesmessige anstrengelser. I faktorplanen brukes uttrykk som «iblant», «ofte» eller «i større deler av arbeidstiden». Vær nøye med å anvende disse uttrykkene på samme måte ved måling av forskjellig type arbeid.

HUSK

- Faktoren måler ikke en persons evne til å håndtere stress. Den måler den følelsesmessige belastningen som forekommer i arbeidet, og de krav på innlevelse og følelsesmessige anstrengelser som oppstår gjennom direkte kontakt med menneskers behov.
- Definer og dokumenter termer som «iblant», «ofte», «større deler av dagen», «meget krevende», «avhengig» og «i høy grad avhengig» for at en likeverdig måling av ulike stillinger skal kunne gjøres.

Ansvar for informasjon og materielle verdier

Faktoren måler forekomsten av faktisk ansvar for informasjon og materielle verdier.

Informasjon er f eks det som finnes i bibliotek, ulike slags arkiv og register, og muntlig informasjon. Materielle verdier er f eks varer, lager, penger og verdigjenstander, utstyr og maskiner, bygninger og lokaler.

Vurder hvilke typer informasjon og hvilke materielle verdier den enkelte er ansvarlig for i virksomheten.

For eksempel i en butikk er varer og lagervarer de gjenstander som selges i butikken og det som er på lageret. Penger og verdigjenstander er dagens omsetning og lønnsutbetalingene. Informasjon og register er f eks bokføringen og personalregisteret. Utstyr og maskiner er kassaapparater, datamaskiner, gaffeltrucker og budbiler. Bygninger og lokaler er butikklokalene, lagerbygningene og kontorer.

På et sykehus er varer og lagervarer senger, arbeidsklær, medisiner og bandasjemateriale. Penger og verdigjenstander er pasientenes private eiendeler, behandlingsavgifter og budsjetter. Informasjon og register forekommer som ulike pasientregister og personalregister. Utstyr og maskiner er alt fra kuvøser til rullestoler, datamaskiner, røntgenapparater, vaskemaskiner, stetoskop, ambulanser m.m. Bygninger og lokaler er foruten selve sykehusbygningen, f eks kontorlokaler og personalbosteder som kan ligge utenfor selve sykehuset.

Faktoren tar bare hensyn til det faktiske ansvaret den enkelte har. Vurder ikke det indirekte ansvaret som den enkelte har, fordi om han/hun er arbeidsleder for noen med ansvar for informasjon eller materielle verdier.

Den ansatte kan være faktisk ansvarlig for informasjon og materielle verdier på ulike måter. Hun/han kan f eks ha ansvar for sikkerheten, vedlikeholdet, taushetsplikt, eller oppbevaring av informasjon eller de materielle verdiene i virksomheten.

Den ansatte kan også være faktisk ansvarlig for kvalitetskontroll av arbeidsoppgaver som utføres av andre. Men om han/hun har et lederansvar skal det i stedet måles under faktoren «ansvar for arbeidsledelse». Faktoren måler heller ikke kvalitetsskontroll av eget arbeide. Den måles når den ansattes personlige dyktighet måles.

Legg merke til at ansvar for planlegging, organisasjon og utvikling av informasjon og materielle verdier måles under faktoren «ansvar for planlegging, organisering og utvikling». Dette innebærer f eks å utvikle budsjett rutiner, forbedre innkjøps- og ordreplanlegging og produksjonsplanlegging.

Faktoren måler både hvor stort ansvaret er og de konsekvenser som følger. Faktoren måler konsekvensene i form av:

- ubehag
- skade på anseelse og troverdighet
- skade på kredittverdighet
- avbrudd i stillingen
- avbrudd i produksjonen
- dårlig service.

Det er ikke bare skaden på virksomheten som skal måles, men også den skade som kan ramme virksomhetens personale eller kunder.

I nivåbeskrivningen forekommer uttrykk som «visst ansvar», «betydelig ansvar», «mindre skade» og «alvorlige konsekvenser». Dokumenter betydningen av ordene for å kunne gjøre en likeverdig måling av ulike typer arbeid.

Eksempel på konsekvenser pga tap eller skade, avsløring av sikkerhetsbelagt informasjon eller mangel på kvalitetskontroll er:

- et papir setter seg fast i kopimaskinen, og den fungerer ikke den tiden man venter på å få den reparert. Følgene blir et avbrudd i arbeidet på kontoret.
En bygning brenner og følgene blir at fabrikken legges ned.
En leveranse med sikkerhetsbelter er feilaktig og følgene blir at produktet får dårlig rykte, og fabrikken lider økonomisk tap
- kassen stemmer ikke om kvelden og det mangler 200 kroner
- en avis avslører navnet på en person som var blitt garantert anonymitet, og følgen blir at avisen saksøkes
- en feilaktig avgjørelse fører til strømavbrudd og produksjonen stanser i tre timer
- en helsearbeid bryter taushetsplikten, forårsaker ubehageligheter for en pasient og blir anmeldt til Pasientombudet
- en varebil forårsaker en ulykke og følgene blir et bonustap på forsikringen til virksomheten
- kundenes penger blir underslått, resultatet er at kundene taper sin sparekapital
- pasientenes journalnotater er ufullstendige, hvilket forårsaker at en pasient får feil medisindosering og dør
- varmesystemet i skolen skades i en rutinekontroll, og følgen blir at skolen må stenges i to dager

HUSK

- Ta bare med i vurderingen det faktiske ansvaret som den ansatte har for informasjon og materielle verdier
- Bli enige om hvilket ord som «visst ansvar», «alvorlig skade» står for i din virksomhet. Dokumenter betydningen av å kunne gjøre en likeverdig vurdering av ulike stillinger

- Ikke ta med i vurderingen ansvaret for kvalitetskontroll av arbeidet som utføres av personer som den ansatte er arbeidsleder for
- Ikke ta med i vurderingen ansvar for kvalitetskontroll av arbeid som den ansatte selv utfører. Dette skal skje ved vurderingen av den ansattes personlige dyktighet
- Ikke ta med i vurderingen ansvaret for planlegging, organisering og utvikling av informasjon og materielle verdier, som f.eks. innkjøps- og ordreplanlegging, produktutvikling eller å utvikle et nytt budsjettssystem

Ansvar for arbeidsledelse

Faktoren måler forekomsten av faktisk ansvar for arbeidsledelse for andre ansatte. Ansvar for arbeidsledelse innebærer bl a at:

- fordele arbeidet
- planlegge arbeidet
- kontrollere eller bedømme arbeidet
- instruere personalet
- lære opp personale
- fastsette arbeidsvilkår
- forandre arbeidsvilkår
- gi veiledning og oppmuntring

Arbeidsledelse kan også innebære visse personaladministrative funksjoner for personalet som den ansatte er arbeidsleder for, f eks å:

- foreta ansettelsesintervjuer
- ansette personale
- foreta disiplinære avgjørelser
- gi berømmelse og ros
- fastsette lønn og andre ansettelsesvilkår
- skrive attester

I faktorplanen nevnes ikke hvor mange personer den ansatte er arbeidsleder for. Når man måler arbeidsledelse bør man likevel ta hensyn til antall underordnede. Arbeidsledelse av en eller to personer bør ikke måles som «meget høye krav til arbeidsledelse».

På samme måte som under de andre faktorene som måler ansvar, er det direkte og faktisk ansvar som skal måles. Legg likevel merke til at en ansatt kan ha ansvar for arbeidsledelse for andre arbeidsledere.

Faktoren tar også opp om den ansatte er ensom om arbeidslederansvaret eller om det deles med noen, og om den ansatte kan ta beslutninger eller er rådgiver når det gjelder f eks personalets ansettelsesvilkår.

HUSK

- vurder bare faktisk ansvar for arbeidsledelse
- ansvar for ansettelsesvilkår gjelder bare for personale som den ansatte er arbeidsleder for

Ansvar for mennesker

Faktoren måler i hvilken utstrekning arbeidet medfører faktisk ansvar for menneskers helse og sikkerhet, og for deres fysiske, psykiske og sosiale velbefinnende. Dette kan være:

- pasienter
- elever
- klienter
- innbyggere
- offentligheten
- flyktninger eller innvandrere
- beboere

Ansvar kan også omfatte ansatte i virksomheten. Men samme ansvar må ikke måles to ganger, f eks både under «ansvar for arbeidsledelse» og under faktoren «ansvar for mennesker». Arbeidsoppgaven å planlegge det daglige arbeidet for underordnet personale skal måles under «ansvar for arbeidsledelse», men ansvaret for sikkerheten på arbeidsplassen skal måles under faktoren «ansvar for mennesker».

Ansvar for menneskers sikkerhet forekommer såvel på arbeidsplassen som ute i samfunnet, f eks ansvar for:

- sikkerhet i trafikken
- brannsikkerhet
- sikkerhet på strender og i friluftsbad
- sikkerhet i skibakken
- samfunnsorden

Ansvar for helse og velbefinnende kan bety mye. Noen eksempler gis nedenfor, men andre kan forekomme innenfor andre virksomheter og organisasjoner. Ansvar for helse og fysisk, psykisk og sosialt velbefinnende omfatter bl a følgende:

- hygiene
- medisinsk behandling
- omsorg
- fysisk trening
- barneomsorg
- sykegymnastikk
- oppdragelse
- arbeidsterapi
- psykoterapi
- sørge for mat og varme
- sosiale behov
- avkobling

Ansvar for sikkerhet, helse og velferd omfatter ansvar for å informere, veilede, gi råd, undervise, pleie, behandle, ta hånd om andre, og iblant å kontrollere og styre andre menneskers handlinger. Dette kan være avtalte, planlagte tjenester som den ansatte utfører. Når den ansatte utfører disse arbeidsoppgavene, kan det samtidig innebære at hun/han gjør en vurdering og tar en beslutning om hva som ytterligere må gjøres. Det er også viktig å ta med dette i målingen av ansvaret.

I nivåbeskrivningen av faktoren forekommer ord som «visst», «ganske stort», og «meget stort» for å beskrive ansvaret.

Det riktige nivået avgjøres på grunnlag av:

- hva slags ansvar det dreier seg om
- om ansvaret innebærer en vurdering av menneskers behov, og i tilfelle hvor stort og hvilke behov
- konsekvensene av beslutninger som tas og utøvelsen av ansvaret

HUSK

- Mål bare faktisk ansvar
- Mål ikke ansvar for andre personers sikkerhet, helse og velbefinnende som allerede er vurdert under faktoren «ansvar for arbeidsledelse».

Ansvar for planlegging, organisering og utvikling

Faktoren måler det faktiske ansvaret som den ansatte har for å organisere, planlegge og utvikle. Det som skal organiseres, planlegges eller utvikles kan forekomme både innenfor og utenfor virksomheten.

Ansvar kan f eks omfatte:

- varer
- tjenester
- anvisninger
- retningslinjer
- arbeidsrutiner

Ansvar for planlegging kan f eks innebære ansvar for å:

- bestille eller kjøpe inn varer
- tidsplanlegge en produksjon
- planlegge konferanser, sammenkomster eller gruppemøter
- sammensette og komponere en tekstsider
- programmere

Ansvar for organisering omfatter å samordne, forberede, sortere, distribuere og arrangere ting som f eks:

- materiell
- informasjon
- en oppvisning eller en framførelse
- en gruppe mennesker
- aktiviteter

Det omfatter også ansvar for å organisere andre menneskers tid eller arbeid under forutsetning av at den ansatte ikke er arbeidsleder for dem. Da skal ansvaret måles under faktoren «ansvar for arbeidsledelse».

Utviklingen er vanligvis en følge av planlegging og kan innebære å forandre og forbedre, utvikle eller nyskape varer, tjenester, retningslinjer og arbeidsrutiner. Det man utvikler kan f eks være:

- et budsjettssystem
- ledelsesorganisering i virksomheten
- et biblioteks- eller informasjonssystem
- nye varer i produksjonen
- en studieplan i engelsk
- sammensetning av et lag
- kommunens boligplanlegging

Faktoren måler hvor stort ansvar den ansatte har for planlegging, organisering og utvikling. I faktorplanen beskrives ansvaret som «lite», «visst», «ganske stort», «stort» og «meget stort». For å velge riktig nivå skal det tas hensyn til både hva slags ansvar og hvor viktig ansvaret er. Ansvaret kan være betydningsfullt for virksomheten eller for den enkelte eller for en annen virksomhet.

HUSK

- Mål bare faktisk ansvar for planlegging, organisering og utvikling
- Ta med i vurderingen av ansvaret hvor betydningsfullt det kan være for andre virksomheter, eller for mennesker utenfor virksomheten
- Vurder ikke arbeidslederens ansvar for planlegging, organisering og utvikling

Risiko

Faktoren måler den risiko den ansatte utsettes for i arbeidet, f eks skader, sykdom eller helseproblemer. Ved målingen skal det forutsettes at normale beskyttelses-tiltak er vedtatt og at instruksjonene blir fulgt.

Vurder kun risiko som virkelig forekommer i arbeidet. Ekstraordinære hendelser som muligens kan inntreffe skal ikke medregnes.

Man kan utsettes for risiko i arbeidet i forbindelse med:

- smittsomme sykdommer
- giftige kjemikalier eller andre ting, f eks toner, blekk, farge, klister, rengjøringsmidler, syrer
- elektrisk sjokk
- sinte hunder
- voldsomme personer
- farlige maskiner
- farlige arbeidsplasser, f eks høyt opp på en stige, midt i tett trafikk
- giftige gasser
- stråling
- støv og partikler av skadelige ting, som asbest og kull
- åpen ild
- hete væsker
- uheldige arbeidsstillinger
- stikkskader

Man skal måle hvor stor risikoen er for å kunne bli skadet i arbeidet. Det avhenger tildels av hvor lang tid man utsettes for risikoen, og av hva slags risiko man utsettes for. F eks å utsettes for meget smittsomme infeksjonssykdommer innebærer en større risiko enn å utsettes for mindre smittsomme sykdommer. I faktorplanen beskrives risikoen på tre måter: «nesten ingen risiko», en viss risiko«og en ganske stor risiko». Vær konsekvent når disse beskrivelsene brukes på ulike typer arbeid og stillinger.

Man må også ta hensyn til hvor vanskelig skade, sykdom eller helseproblem den ansatte utsettes for i arbeidet. I faktorplanen beskrives skaden på tre måter: «lett», «moderat» eller «alvorlig». Skriv ned hvordan de ulike uttrykkene defineres i din virksomhet for at en likeverdig vurdering skal kunne skje.

Når man måler hvor alvorlig skaden eller sykdommen er, ta med i vurderingen om skaden eller sykdommen er midlertidig, langvarig eller livsvarig. Ta også hensyn til skader som ikke synes eller som opptrer først etter langvarig eksponering eller på et senere tidspunkt.

Eksempler på skader, sykdommer eller helseproblemer er:

- kuttskader
- blåmerker
- brannskader
- ryggbesvær
- hodepine
- allergi

- belastningsskader
- hepatit B
- tap av finger
- hørselsskader
- utbrenthet

HUSK

- Mål kun den risiko som den ansatte utsettes for i arbeid. Ta ikke med ekstraordinære hendelser som skulle kunne inntreffe.
- Ta utgangspunkt i at normale beskyttelsestiltak er tatt.
- Definer og dokumenter termer som «lett», «middels» eller «alvorlig» for å kunne gjøre en likeverdig måling av ulike arbeidere.

Fysiske arbeidsforhold

Faktoren måler i hvilken utstrekning det forekommer ubehagelige og krevende arbeidsforhold som:

- smuss
- fett eller olje
- avfall
- blod, avføring, urin fra dyr eller mennesker
- døde mennesker
- ekstreme temperaturer
- fukt
- damp
- lukt
- røyk
- dårlig ventilasjon
- mangel på privatliv
- isolasjon
- lukket arbeidsområde
- utendørs arbeid
- bråk
- vibrasjoner

Hvilke ubehagelige eller krevende arbeidsforhold forekommer i din virksomhet? Faktorplanen bruker uttrykket «litt ubehagelig», «ubehagelig» og «meget ubehagelig» om de fysiske arbeidsforholdene. Definer uttrykket slik at det brukes likeverdig ved vurdering av ulike stillinger. Mål hvor ubehagelig og krevende de fysiske arbeidsforholdene er, ikke hvilken risiko det innebærer.

Mål også hvor lang tid arbeidstakeren utsettes for de ubehagelige og krevende arbeidsforholdene. Det forekommer fire mål på tid i faktorplanen: «nesten aldri», «iblant», «ofte» og «nesten hele tiden». Definer hva ordene står for i din virksomhet, slik at de brukes likt ved vurderinger av ulike typer arbeid og stillinger.

HUSK

- Faktoren måler hvor utrivelig og ubehagelig de fysiske omgivelsene er.
- Skriv ned definisjonene av målangivelsene, slik at forskjellig arbeid bedømmes likt.

Vedlegg 3

Lov av 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene

§ 1 (Lovens formål)

Denne lov skal fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinnens stilling.

Offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder.

Kvinner og menn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid og kulturell og faglig utvikling.

§ 2 (Lovens virkeområde)

Loven gjelder på alle områder, med unntak av indre forhold i trossamfunn.

For så vidt gjelder familieliv og rent personlige forhold, skal loven ikke håndheves av de organer som er nevnt i denne lovs § 10.

Kongen kan i særlige tilfelle fastsette at loven helt eller delvis ikke skal gjelde på bestemte områder. Før slik avgjørelse treffes skal uttalelse fra Nemnda (jf § 10) innhentes.

§ 3 (Generalklausul)

Forskjellsbehandling av kvinner og menn er ikke tillatt. Med forskjellsbehandling menes handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn. Som forskjellsbehandling regnes videre en handling som faktisk virker slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligere enn det annet.

Ulik behandling som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene er ikke i strid med første ledd. Det samme gjelder kvinners særlige rettigheter ut fra den eksisterende ulike situasjon mellom kvinner og menn.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om hvilke former for ulik behandling som tillates i medhold av denne lov, herunder bestemmelser om særbehandling av menn i forbindelse med undervisning av og omsorg for barn.*)

*) Nytt fjerde ledd trådt i kraft 1. august 1995.

§ 4 (Likestilling ved ansettelse m.v.) Såfremt det ikke finnes åpenbar grunn for det, må en stilling ikke lyses ledig for bare det ene kjønn. Utlysningen må heller ikke gi inntrykk av at arbeidsgiveren forventer eller foretrekker det ene kjønn til stillingen.

Ved ansettelse, forfremmelse, oppsigelse eller permittering må det ikke gjøres forskjell på kvinner og menn i strid med § 3.

Arbeidssøker som ikke har fått en utlyst stilling, kan kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser hvilken utdanning, praksis og andre klart konstaterbare kvalifikasjoner for arbeidet den ansatte av det annet kjønn har.

Hvis det kan påvises ulik behandling av kvinner og menn ved ansettelse, forfremmelse, oppsigelse eller permittering, må arbeidsgiveren sannsynliggjøre at dette ikke skyldes søkerens eller arbeidstakernes kjønn.*)

*) Nytt fjerde ledd trådt i kraft 1. august 1995.

§ 5 (Lik lønn for arbeid av lik verdi)

Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi.

Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler i penger eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren.

Med lik lønn menes at lønnen fastsettes på samme måte for kvinner og menn uten hensyn til kjønn.

Hvis det kan påvises lønnsmessig ulik behandling av kvinner og menn som utfører arbeid av lik verdi i samme virksomhet, må arbeidsgiveren sannsynliggjøre at dette ikke skyldes arbeidstakernes kjønn.*)

Kongen kan i forskrifter gi nærmere regler for hva som skal regnes som samme virksomhet i stat og kommune.

*) Nytt fjerde ledd trådt i kraft 1. august 1995.

§ 6 (Lik rett til utdanning)

Kvinner og menn har samme rett til utdanning.

Arbeidsgiver skal likestille kvinner og menn når det gjelder opplæring, videreutdanning, permisjon i forbindelse med utdanning o.l.

Ved opptak til kurs, skole og studium, og ved andre tiltak med sikte på rekruttering til yrke eller profesjon, er det på ellers tilnærmet like vilkår adgang til å gi fordeler til det ene kjønn dersom det på sikt er egnet til å rette opp en mangel på likevekt mellom kjønnene i vedkommende yrke eller profesjon.

Hvis det kan påvises ulik behandling ved forhold som nevnt i annet ledd, må arbeidsgiveren sannsynliggjøre at dette ikke skyldes arbeidstakernes kjønn.*)

*) Nytt fjerde ledd trådt i kraft 1. august 1995.

§ 7 (Læremidler)

I skole og annen undervisningsinstitusjon skal læremidler som nyttes bygge på likestilling mellom kjønnene.

§ 8 (Foreninger)

En forening skal være åpen på like vilkår for kvinner og menn når

1. medlemskapet i foreningen er av betydning for det enkelte medlems yrkesmuligheter eller faglige utvikling, eller
2. foreningens formål i det vesentlige er å bidra til løsning av alminnelige samfunnsproblemer.

Reglene i første ledd gjelder ikke foreninger hvis hovedformål er å fremme det ene kjønnets særinteresser.

§ 9 (Likestillingsrådet)

Kongen oppnevner et Likestillingsråd med det mandat og med det antall medlemmer som Stortinget til enhver tid fastsetter.

§ 10 (Håndheving av loven)

Kongen oppnevner et Likestillingsombud og en Nemnd – Klagenemnda for likestilling – som skal medvirke til gjennomføringen av denne lov. Ombudets og Nemndas virkeområde omfatter, med de begrensninger som følger av § 2 annet ledd, all privat virksomhet og offentlig forvaltnings- og forretningsvirksomhet. Ombudet oppnevnes av Kongen for 6 år om gangen.

Nemnda skal bestå av 7 medlemmer med personlige stedfortredere. To av medlemmene med stedfortredere oppnevnes etter innstilling fra henholdsvis Landsforeningen i Norge og Norsk Arbeidsgiverforening*). Kongen oppnevner ordfører og varaordfører, hvorav en skal oppfylle de betingelser som er foreskrevet for dommere.

Kongen kan gi nærmere regler om Ombudets og Nemndas virksomhet og organisasjon. Nemndas uttalelse skal innhentes på forhånd.

*) Nå Næringslivets Hovedorganisasjon.

§ 11 (Ombudets og Nemndas virksomhet)

Ombudet skal, ut fra hensynet til likestilling mellom kjønnene, føre tilsyn med at denne lovs bestemmelser ikke overtres. Ombudet skal, av eget tiltak eller på grunnlag av henvendelse fra andre, søke å virke til at denne lovs bestemmelser følges. Dersom frivillig ordning ikke oppnås, kan Ombudet forelegge saken for Nemnda til behandling etter § 13.

Beslutter Ombudet ikke å bringe saken inn for Nemnda, kan den bringes inn av den som er part i saken eller den som har reist saken uten å være part. Slike saker skal behandles av Nemnda med mindre den krenkede part motsetter seg det.

Nemnda kan kreve at Ombudet bringer nærmere bestemte saker inn for Nemnda.

§ 12 (Ombudets vedtak)

Dersom Ombudet ikke oppnår frivillig ordning og det antas å medføre ulempe eller skadevirkning å avvente Nemndas vedtak, kan Ombudet treffe vedtak som nevnt i § 13.

Ombudet skal grunngi vedtaket samtidig med at det treffes. Nemnda skal underrettes om vedtaket. Vedtak kan påklages til Nemnda.

§ 13 (Nemndas avgjørelser)

Nemnda kan forby en handling som er i strid med §§ 3-8 i denne lov når den finner at inngrepet tilsies av hensyn til likestilling mellom kjønnene. Nemnda kan gi påbud om tiltak som er nødvendig for å sikre at handlingen opphører og for å hindre at den gjentas. Kan Nemnda etter annet ledd ikke treffe vedtak, skal den gi uttalelse om hvor vidt det forhold som er brakt inn er i strid med denne lov.

Nemnda kan ikke oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre. Nemnda kan heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å komme i strid med denne lov. Med forvaltningsvedtak menes slik avgjørelse som omfattes av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Nemnda kan ikke treffe vedtak som binder Kongen eller et departement.

Nemndas vedtak skal grunngis samtidig med at det treffes. Vedtaket kan ikke overprøves av Kongen eller departementet, men kan bringes inn for domstolene til full prøving av saken, innenfor rammen av denne lov.

§ 14 (Nemndas forhold til Arbeidsretten) Er sak etter denne lov som indirekte reiser spørsmål om en tariffavtales gyldighet, forståelse eller beståen brakt inn for Nemnda, kan hver av partene i tariffavtalen med oppsettende virkning få dette spørsmålet avgjort av Arbeidsretten. Kongen gir nærmere regler om slikt søksmål.

Nemnda kan ikke i noe tilfelle treffe avgjørelse som etter lov 5. mai 1927 om arbeidstvister og lov 18. juni 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister hører under Arbeidsretten.

§ 15 (Opplysningsplikt)*)

Offentlige myndigheter plikter uten hinder av taushetsplikt å gi Ombudet og Nemnda de opplysninger som er nødvendig til gjennomføringen av denne lov. Slike opplysninger kan også kreves av andre som har vitneplikt etter tvistemålsloven. Tvistemålsloven § 211 gjelder tilsvarende. Avgjørelse som nevnt i Tvistemålsloven

§ 207 tredje ledd, § 208 annet ledd, § 209 annet ledd og § 209 a tredje ledd treffes av herreds- eller byretten.

Nemnda og Ombudet kan foreta slik gransking og besiktelse som de finner påkrevet for å utøve sine gjøremål etter loven. Om nødvendig kan det kreves hjelp av politiet.

Nemnda eller Ombudet kan kreve at opplysninger skal gis til, eller gransking foretas av, andre offentlige organer som er pålagt å medvirke ved gjennomføringen av denne lov. *) Endret ved lov av 24. august 1990 nr. 54.

§ 16 (Taushetsplikt)

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Nemnda eller Ombudet må ikke uten skjellig grunn la andre få kjennskap til det som kommer fram under utføring av tjenesten eller arbeidet om:

1. Noens personlige forhold.
2. Tekniske innretninger, produksjonsmetoder, planer og prognoser o.l. som andre foretak vil kunne utnytte til sin egen drift til skade for det foretak opplysningene gjelder.

Opplysningene kan heller ikke nyttes i vedkommendes egen virksomhet.

§ 17 (Erstatningsansvar)

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av denne lovs bestemmelser er skadevolderen erstatningspliktig etter alminnelige regler.

Retten kan lempe ansvaret etter første ledd hvis det vil virke urimelig tyngende eller andre hensyn taler for det.

§ 18 (Straffansvar)*)

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer vedtak som er truffet i medhold av §§ 12 eller 13 eller som medvirker til dette, straffes med bøter.

Overtreding foretatt av person i underordnet stilling straffes ikke dersom overtredelsen vesentlig skyldes underordningsforholdet til den som handlingen er utført for.

Forsettelig eller uaktsom overtredelse av pålegg gitt med hjemmel i § 15 straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler. Overtredelse av § 16 første ledd straffes etter straffeloven § 121 selv om den skyldige ikke er offentlig tjenestemann. Overtredelse av § 16 annet ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler.

*) Endret ved lov av 20. juni 1991 nr. 66.

§ 19 (Påtale)

Overtredelse av § 18 første til tredje ledd påtales ikke av det offentlige uten Nemndas begjæring med mindre det kreves av almene hensyn.

Påtalemyndigheten kan i forbindelse med straffesaken kreve dom for tiltak for å sikre at den lovstridige handling opphører og for å hindre at den gjentas.

§ 20 (Lovens geografiske virkeområde) Denne lov gjelder i riket, på Svalbard og ombord på norske fartøy og luftfartøy i områder som ikke er undergitt noen stats høyhetsrett. Loven gjelder også for virksomhet på anlegg og innretninger på den norske del av kontinentalsokkelen.

Kongen kan gjøre unntak fra første ledd og gi utfyllende bestemmelser om lovens virkeområde. Før slik avgjørelse treffes skal Nemndas uttalelse innhentes.

§ 21 (Representasjon av begge kjønn i alle offentlige utvalg m.v.)*)

Når et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. med 4 medlemmer eller flere, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent av medlemmene. I utvalg med 2 eller 3 medlemmer skal begge kjønn være representert. Disse reglene gjelder også for varamedlemmer.

Det kan gjøres unntak fra reglene i første ledd når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene.

Reglene i denne paragraf gjelder ikke for utvalg m.v. som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger.

For utvalg m.v. valgt av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner gjelder bestemmelsene i kommuneloven.

Kongen gir bestemmelser om håndheving og rapportering og kan gi utfyllende bestemmelser etter denne paragraf.

Reglene i denne paragraf medfører ingen begrensning i de regler som ellers gjelder om representasjon i offentlige utvalg m.v. etter denne lovs bestemmelser om forskjellsbehandling. *) Tilføyet ved lov 12. juni 1981 nr. 59, endret ved lover 25. mars 1983 nr. 12, 5. juni 1987 nr. 25, 19. februar 1988 nr. 6. Siste endringer trådt i kraft 1. august 1995.

§ 22 (Ikrafttredelse m.m.)

1. Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. *)
2. Fra samme tid skal lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring § 1 annet ledd (nytt) lyde:

Annonsør og den som utformer reklame skal sørge for at reklame ikke er i strid med likeverdet mellom kjønnene, og at den ikke gir inntrykk av en nedsettende vurdering av det ene kjønn eller på krenkende måte avbilder kvinne eller mann.

*) 15. mars 1979.

Vedlegg 4**Convention concerning equal remuneration for men and women workers for work of equal value***International Labour Conference, Convention 100*

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-fourth Session on 6 June 1951, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value, which is the seventh item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention, adopts this twenty-ninth day of June of the year one thousand nine hundred and fifty-one the following Convention, which may be cited as the Equal Remuneration Convention, 1951:

Article 1

For the purpose of this Convention-

- a) the term «remuneration» includes the ordinary, basic or minimum wage or salary and any additional emoluments whatsoever payable directly or indirectly, whether in cash or in kind, by the employer to the worker and arising out of the worker's employment;
- b) the term «equal remuneration for men and women workers for work of equal value» refers to rates of remuneration established without discrimination based on sex.

Article 2

1. Each Member shall, by means appropriate to the methods in operation for determining rates of remuneration, promote and, in so far as is consistent with such methods, ensure the application to all workers of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value.
2. This principle may be applied by means of:
 - a) national laws or regulations;
 - b) legally established or recognised machinery for wage determination;
 - c) collective agreements between employers and workers; or
 - d) a combination of these various means.

Article 3

1. Where such action will assist in giving effect to the provisions of this Convention measures shall be taken to promote objective appraisal of jobs on the basis of the work to be performed.
2. The methods to be followed in this appraisal may be decided upon by the authorities responsible for the determination of rates of remuneration, or, where such rates are determined by collective agreements, by the parties thereto.
3. Differential rates between workers which correspond, without regard to sex, to differences, as determined by such objective appraisal, in the work to be per-

formed shall not be considered as being contrary to the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value.

Article 4

Each Member shall co-operate as appropriate with the employers' and workers' organisations concerned for the purpose of giving effect to the provisions of this Convention.

Article 5

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 6

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 7

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with paragraph 2 of article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation shall indicate:
 - a) the territories in respect of which the Member concerned undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;
 - b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;
 - c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;
 - d) the territories in respect of which it reserves its decisions pending further consideration of the position.
2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.
3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservation made in its original declaration in virtue of subparagraph (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.
4. Any Member may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 9, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 8

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with paragraph 4 or 5 or article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications, it shall give details of the said modifications.
2. The Member, Members or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.
3. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 9, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.

Article 9

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.
2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 10

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications, declarations and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.
2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 11

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications, declarations and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 12

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 13

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides-
 - a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 9 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
 - b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.
2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 14

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

Vedlegg 5

**Rådsdirektiv av 10 februar 1975 om tilnærming av
medlemsstatenes lovgivning om gjennomføring av prinsipp
et om lik lønn til mannlige og kvinnelige arbeidstakere**
(75/117/eøf)

RÅDET FOR DE EUROPEISKE FELLESSKAP HAR -

under henvisning til traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap, særlig artikkel 100,

under henvisning til forslag fra Kommisjonen,

under henvisning til uttalelse fra Europaparlamentet(1),

under henvisning til uttalelse fra Den økonomiske og sosiale komite(2), og

ut fra følgende betraktninger:

Gjennomføringen av prinsippet i traktatens artikkel 119 om lik lønn til mannlige og kvinnelige arbeidstakere utgjør en integrerende del av det felles markeds opprettelse og funksjon.

Det er først og fremst medlemsstatenes ansvar å sikre gjennomføringen av prinsippet ved hjelp av lover og forskrifter.

Rådsresolusjon av 21. januar 1974 om et sosialt handlingsprogram(3) fastslår, med sikte på å gjøre det mulig å utjevne leve- og arbeidsvilkårene i takt med fremskrittet, og med sikte på å oppnå en balansert sosial og økonomisk utvikling innen Fellesskapet, at det skal gis prioritet til tiltak til fordel for kvinner når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse, og når det gjelder arbeidsvilkår, herunder lønn.

Det er ønskelig å styrke den grunnleggende lovgivning med regler som tar sikte på å lette den praktiske gjennomføringen av likhetsprinsippet på en slik måte at alle arbeidstakere i Fellesskapet oppnår vern på dette området.

Det eksisterer fortsatt ulikheter i de forskjellige medlemsstatene, til tross for de bestrebelser som har vært gjort for å gjennomføre resolusjonen fra medlemsstatenes konferanse 30. desember 1961 om lik lønn for menn og kvinner, og de internrettslige bestemmelser om gjennomføring av prinsippet om likelønn bør derfor tilnærmes -

VEDTATT DETTE DIREKTIV

Artikkel I

Prinsippet om lik lønn til mannlige og kvinnelige arbeidstakere som traktatens artikkel 119 omhandler, heretter kalt «likelønnsprinsippet», innebærer at for samme arbeid eller for arbeid som tillegges samme verdi, skal all forskjellsbehandling på grunn av kjønn fjernes når det melder alle lønnsvilkår og lønnsfaktorer.

Særlig i et system der lønnsfastsettelsen bygger på en klassifisering av stillingene, skal de samme kriterier for menn og kvinner legges til grunn, og systemet skal utarbeides slik at det utelukker forskjellsbehandling på grunn av kjønn.

Artikkel 2

Medlemsstatene skal innføre i sin nasjonale rettsorden de tiltak som er nødvendige for at alle arbeidstakere som mener de er blitt skadelidende ved at likelønnsprinsippet ikke er blitt anvendt, kan bringe sine krav inn for retten, eventuelt etter å ha brakt saken inn for andre ansvarlige myndigheter.

Artikkel 3

Medlemsstatene skal oppheve all forskjellsbehandling mellom menn og kvinner som følger av lover eller forskrifter som er i strid med likelønnsprinsippet.

Artikkel 4

Medlemsstatene skal treffe nødvendige tiltak for å sikre at bestemmelser i tariffavtaler, lønnskalaer, lønnsavtaler eller individuelle arbeidsavtaler som er i strid med likelønnsprinsippet, anses som ugyldig eller kan bli erklært ugyldige eller kan bli endret.

Artikkel 5

Medlemsstatene skal treffe nødvendige tiltak for å verne arbeidstakere mot oppsigelse når de er en reaksjon fra arbeidsgiveren på en klage som er fremsatt internt i et foretak eller på rettslige skritt som tar sikte på å utvirke at likelønnsprinsippet overholdes.

Artikkel 6

Medlemsstatene skal, i samsvar med nasjonale forhold og nasjonal rettsorden, treffe nødvendige tiltak for å sikre at likelønnsprinsippet blir gjennomført. De skal se til at det finnes effektive midler til å påse at prinsippet blir overholdt.

Artikkel 7

Medlemsstatene skal påse at alle nødvendige midler blir tatt i bruk for å gjøre arbeidstakerne kjent med de bestemmelser som vedtas i henhold til dette direktiv, og med bestemmelser på området som allerede er i kraft, for eksempel ved opplysning på arbeidsplassen.

Artikkel 8

1. Medlemsstatene skal sette i kraft de lover og forskrifter som er nødvendige for å etterkomme dette direktiv innen et år etter at det er meddelt dem, og umiddelbart underrette Kommisjonen om dette.
2. Medlemsstatene skal oversende Kommisjonen teksten til de lover og forskrifter som blir vedtatt på det området dette direktiv omhandler.

Artikkel 9

Innen to år etter utløpet av den periode på ett år som er nevnt i artikkel 8, skal medlemsstatene oversende alle nødvendige opplysninger til Kommisjonen, for at den kan utarbeide en rapport til Rådet om gjennomføringen av dette direktiv.

Artikkel 10

Dette direktiv er rettet til medlemsstatene.

Utferdiget i Brussel, 10. februar 1975.

For Rådet

G. Fitzgerald

Formann

(1) EFT nr. C 55 av 13. 5.1974, s. 43.

(2) EFT nr. C 88 av 26. 7.1974, s. 7.

(3) EFT nr. C 13 av 12. 2.1974, s. 1.