

Cirkulärnr: 2001:45
Diariernr: 0774/2001
P-cirknr: 2001:2-14
Nyckelord: Jämställdhet
Handläggare: Lena Emanuelsson
Sektion/Enhet: Förhandlingssektionen
Datum: 2001-04-09
Mottagare: Kommunstyrelse
Personal
Rubrik: Nya regler i jämställdhetslagen om kartläggning av löneskillnader m.m.

Personalpolitik: 2001:2-14

Nyckelord: JämL, lönepolitik

Förhandlingssektionen

2001-04-09

Lena Emanuelsson

Ann Garö

Marianne Hörding

Lotta Kärger

Roland Olofsson

Johanna Read Hilmarsdottir

Kommunstyrelse

Personal

Nya regler i jämställdhetslagen om kartläggning av löneskillnader m.m.

Ändringar i jämställdhetslagen trädde i kraft den 1 januari 2001. Vi har tidigare redogjort för dessa i cirkulär 2000:143. Detta cirkulär är en komplettering i de delar som behandlar kartläggning av löneskillnader, analys, handlingsplaner m.m.

Inledning

Arbetsmarknadsutskottet framhåller i sitt betänkande 2000/01:AU3 att de nya reglerna i princip inte innebär att arbetsgivarna åläggs att göra mer än vad de redan idag borde göra. Det handlar snarare om tydligare anvisningar om vilka åtgärder som ska vidtas och vad resultatet av kartläggningsarbetet ska vara.

Utskottet framhåller också att avsikten med lönekartläggningen inte i första hand är att enskilda fall av diskriminering ska upptäckas, utan att undersöka om det finns strukturella brister när lön och andra anställningsvillkor bestäms för kvinnor respektive män.

Vi har tidigare, bl.a. i cirkulär 1996:61 och 1997:166, berört frågeställningar som rör löneskillnader mellan kvinnor och män. Av cirkulären framgår att vår uppfattning är att det är det aktiva lönepolitiska arbetet i kommunerna som främst kan bidra till att ge insikter om vilka åtgärder som är de mest angelägna med avseende på lönerelationer. Det är det lönepolitiska arbetet som ger argumenten för de olika löner som förekommer i kommunen.

Kartläggningen

Av texten i Regeringens proposition 1999/2000:143 Ändringar i jämställdhetslagen m.m. framgår att kartläggningen ska göras i syfte att utgöra ett underlag inför löneöversynerna.

Första steget i kartlägningsarbetet är, enligt propositionen, att ta fram all relevant information om lönebestämmelser i kollektivavtal och bestämmelser om andra löneförmåner inklusive sidoförmåner såsom tjänstebil, bostads- eller reseförmåner, bonussystem och liknande. Till denna fas i arbetet hör också, enligt propositionen, att sammanställa information om kriterier för inplacering i betalningsgrupper eller annan klassificering av arbetets svårighetsgrad liksom kriterier och system för att bedöma individens kvalifikationer och prestationer.

Här handlar det alltså om att se över kommunens lönepolitik och bedöma om den har den grad av tydlighet och genomskinlighet som lagen kräver och som även är en förutsättning för att den individuella lönesättningen ska fungera på ett bra sätt. I cirkulär 1996:61 beskrivs vår syn på vad som krävs i form av lönepolitiskt arbete i varje kommun.

Samtliga arbetstagare omfattas av kartläggningen. Samtliga löne- och sidoförmåner ska anges för varje anställd. Dessutom ska utbildning som är av relevans för anställningen samt kön och ålder anges.

Gruppindelning

Till grund för jämförelserna av löner mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt måste det finnas en gruppindelning. Nya jämställdhetslagen innebär ingen förändring jämfört med tidigare lagstiftning vad avser regler för gruppindelning. Det nya är att det i lagen har tagits in en definition av likvärdigt arbete. Enligt 2 § JämL är ett arbete *"likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av de krav arbetet ställer samt dess natur kan anses ha lika värde som det andra arbetet. Bedömningen av de krav arbetet ställer skall göras med beaktande av kriterier såsom kunskap och färdigheter, ansvar och ansträngning Vid bedömningen av arbetets natur skall särskilt arbetsförhållandena beaktas."*

Löneläget för grupper som utför kvinnodominerat arbete ska jämföras med löneläget för grupper som utför arbete som inte är att betrakta som kvinnodominerat. För att detta ska vara möjligt ska arbetstagarna indelas i grupper som utför lika eller i det närmaste lika arbete. Detta krav finns sedan tidigare i jämställdhetslagen. Bedömningen av vilka arbeten som är att betrakta som likvärdiga ska göras med beaktande av vad som anges i 2 § JämL, d.v.s. utifrån kriterier såsom kunskap och färdigheter, ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden. På vilket sätt gruppindelningen ska göras i en kommun avgörs ytterst av arbetsgivaren efter samverkan med arbetstagarorganisationerna. Enligt propositionen är det naturligt att utgå från de klassificeringssystem som finns på arbetsplatsen. På kommunsektorn framstår det därför som naturligt att indela arbetstagarna i grupper utifrån

Befattningssystem Kommuner – BSK. Det innebär att förskollärare utgör en grupp, socialsekreterare en grupp o.s.v.

En del i kartläggningsarbetet kan ske genom att information utifrån ett antal parametrar tas ut ur lönesystemet. På BSK-nivå kan exempelvis tas ut information om antal arbetstagare, lägsta lön, medianlön, högsta lön, lönespridning samt om BSK-gruppen är kvinnodominerad eller inte. BSK-grupperna kan därefter rangordnas inbördes. Det ger en god bild av löneläget inför analysen av löneskillnader.

Bedömningen av vilka grupper som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt görs i kommunen. Denna bedömning sker i samverkan med arbetstagarorganisationerna och tar sin utgångspunkt i de krav arbetet ställer på arbetstagarna i respektive grupp. BSK-systemet ger i detta sammanhang ingen vägledning eftersom syftet med systemets uppbyggnad inte är att definiera vilka grupper som är att betrakta som likvärdiga.

Något krav på att arbetsgivaren använder sig av systematisk arbetsvärdering finns inte i den nya lagen. Det som sägs i propositionen är att det krävs en systematisk genomgång av arbetena där det väsentliga är att alla viktigare krav i arbetet blir belysta och att bedömningen av arbetenas svårighetsgrad sker på ett konsekvent sätt utan hänsyn till vem som utför arbetet. Det måste alltså finnas en metod för bedömningen av de krav arbetet ställer.

I cirkulär 1997:166 behandlas frågan om arbetsvärdering. I cirkuläret redogör vi för för- och nackdelar med att genomföra systematisk arbetsvärdering. Ett alternativ till att använda systematisk arbetsvärdering är att göra en metodisk genomgång av kraven i respektive arbete utifrån faktorerna kunskap och färdigheter, ansvar, ansträngning samt arbetsförhållanden. Resultatet av denna genomgång är grunden för arbetsgivarens bedömning av lönerelationerna mellan de olika arbetena.

Vi vill samtidigt peka på att arbeten i mångt och mycket formas utifrån den individ som utför arbetet. Det innebär att det individuella inslaget blivit och blir allt tydligare, vilket också ska återspeglas i den individuellt bestämda lönen. Det är därför mycket viktigt att det lönepolitiska arbetet inte kommer att koncentreras enbart till bedömningar av kraven i arbetet. Minst lika viktigt är att utveckla kriterier för individuell lönesättning och att göra dessa kriterier kända och accepterade i kommunen. Genom att detta sker ges förutsättningar för att även det individuella inslaget i lönen ska kunna förklaras utifrån godtagbara skäl.

Analys av löneskillnader

I propositionen anges att förekommande löneskillnader mellan kvinnor och män ska analyseras och bedömas, dels i gruppen kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika, dels mellan grupp av arbetstagare som utför kvinnodominerat arbete och grupp av arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt. Detta innebär exempelvis att lönen för manliga vårdbiträden ska jämföras med lönen för kvinnliga vårdbiträden

samt att löneläget för gruppen vårdbiträden ska jämföras med löneläget för t.ex. gruppen parkarbetare om kommunen bedömer detta som likvärdigt arbete. Resultatet av analysen ska vara att det går att se att existerande löneskillnader inte beror på kön.

Det måste alltid finnas sakliga, av kön oberoende, skäl för löneskillnader om de ska godtas ur jämställdhetssynpunkt. Hela löneskillnaden ska kunna förklaras. Det räcker således inte att ange ett antal tänkbara förklaringar till löneskillnaden. Det kan ibland finnas särskilda omständigheter som förklarar en viss lön och som kan betraktas som godtagbara ur jämställdhetslagens synpunkt, t.ex. att arbetstagaren omplacerats till arbetet och omfattas av bestämmelser om lönegaranti.

Arbetsmarknadsutskottet framhåller att en fullgod förklaring till en löneskillnad kan vara att en arbetstagare utför sitt arbete på ett skickligare sätt än en annan arbetstagare. En förutsättning för detta är emellertid att de båda arbetstagarnas prestationer har bedömts enligt samma kriterier och att kriterierna är könsneutrala. Själva syftet med analysen är att avgöra om de normer och kriterier som har använts för bedömningen av arbetstagarna har tillämpats på ett likartat sätt.

Vid analysen ska grundlön jämföras mot grundlön och sidoförmåner mot samma slags sidoförmåner. Vi vill påminna om vår skrift "Om kartläggning av löneskillnader mellan män och kvinnor" som utkom 1995. I denna skrift förs resonemang som kan vara vägledande i arbetet. I en kommun består många av arbetstagargrupperna av så få individer att det är olämpligt att göra rent statistiska bedömningar av löneskillnaderna. Vid bedömning av löneskillnader mellan grupper kan det därför vara nödvändigt att göra individuella bedömningar. Beroende på skillnader i individernas ålder, utbildningsbakgrund, erfarenhet i yrket, individuella prestationer m.m. kommer olika individer att ha olika lön. Detta är en konsekvens av vårt lönesystem och innebär inte att arbetsgivaren tillämpar olika kriterier för lönesättningen av olika arbetstagare. Vid jämförelsen av individers löner är det av stor vikt att kommunen har kunskap om de sidoförmåner som utges för olika individer och/eller grupper av arbetstagare, t.ex. arbetstidsförkortning, eftersom dessa kan utgöra en del av förklaringen till löneskillnader.

Handlingsplan

Av propositionen framgår vidare att arbetsgivaren varje år ska upprätta en handlingsplan för jämställda löner. I planen ska resultatet av kartläggningen och analysen redovisas, liksom de åtgärder arbetsgivaren avser att vidta för att uppnå lika lön för arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Innehållet i handlingsplanen för jämställda löner ska antingen redovisas översiktligt i jämställdhetsplanen eller utgöra en bilaga till denna.

För att planen ska bli en viktig del i arbetet mot osakliga löner krävs att de åtgärder som anges i den verkligen är konkreta till sitt innehåll. Det kan finnas skäl att i handlingsplanen redovisa åtgärder som syftar till att förändra löneformer och lönerutiner som man vid kartlägningsarbetet funnit anled-

ning att kritisera ur jämställdhetssynpunkt. Om det finns skäl att, utifrån analysen av löneskillnader, åtgärda individers löner ska även detta anges i handlingsplanen.

Åtgärderna ska vara tidsplanerade så att det framgår när de senast ska vara genomförda, och det ska anges beräkningar av vilka kostnader som åtgärderna kommer att medföra. Målsättningen ska vara att de justeringar som anges i planen ska genomföras snarast möjligt och senast inom tre år. Arbetsmarknadsutskottet skriver också att den omständigheten att en lön ska justeras enligt handlingsplanen inte nödvändigtvis innebär att den lönen utgör en överträdelse av diskrimineringsförbudet.

Kartläggning och analys av löneskillnader mellan kvinnor och män ska ske årligen. Detta innebär inte att helt nya handlingsplaner ska göras årligen. Handlingsplanen bör däremot revideras varje år med anledning av dels personalförändringar, dels utvärderingen av föregående års arbete.

Samverkan kring kartläggningen

Av propositionen framgår att det är regeringens övertygelse att syftet med kartläggningen och analysen främjas om arbetstagersidan aktivt medverkar. En sådan medverkan innebär dock inte något krav på arbetsgivaren att komma överens med arbetstagersidan.

Enligt propositionen inleds samverkan lämpligen med att arbetsgivaren vid överläggning samråder med arbetstagersidan om hur arbetet ska läggas upp. Därefter erbjuds arbetstagarorganisationerna att delta vid kartläggning och analys av lönesystem och löneskillnader, inklusive handlingsplan. Arbetsmarknadsutskottet framhåller att det i sista hand är arbetsgivaren ensam som har att avgöra frågor kring kartläggning, analys och handlingsplan i det fall arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna inte kan enas.

För att samverkan ska vara meningsfull är arbetsgivaren skyldig att tillhandahålla den information som behövs för att arbetstagersidan ska kunna samverka i arbetet med att upptäcka, åtgärda och förhindra lönediskriminering.

Vikten av ett lönepolitiskt arbete

Vi menar att genom ett aktivt arbete med de lönepolitiska frågorna i kommunen uppfylls såväl intentionerna i Löneavtalen som jämställdhetslagens krav. Syftet med lagen är att arbetsgivaren ska arbeta igenom de lönepolitiska frågorna för att uppnå en lönesättning som inte har samband med kön. En lönepolitik som klargör vad som är avgörande för lönesättningen i kommunen är enligt vår uppfattning det som krävs.

Som nämnts har vi tidigare skrivit om detta t.ex. i cirkulär 1996:61 och 1997:166. I cirkulär 1997:166 skriver vi "En lönepolitik som fyller syftena i våra löneavtal ska ange grunderna för den lönesättning som tillämpas i kommunen. Målet med lönepolitiken anges. Ansvarsfördelning mellan politiker, chefer på olika nivåer och personalfunktion bör framgå, liksom vem som sätter lön i olika situationer."

I lönepolitiken, eller anslutande dokument, bör också kommunens lönestruktur beskrivas. Med lönestruktur menar vi vilka lönerelationer som ska gälla mellan olika arbeten, liksom vilken lönespridning som bör finnas inom ett visst arbete. Till grund för lönerelationerna mellan grupper bör ligga en metodisk genomgång av kraven i arbetena. Även grunderna för den individuella bedömningen bör framgå av lönepolitiken. Detta krävs såväl för att öka förståelsen och delaktigheten hos kommunens medarbetare, som för att uppfylla kraven i jämställdhetslagen.

För den som söker ytterligare kunskap och idéer inom det lönepolitiska området finns på Svenska Kommunförbundets hemsida, <http://www.svekom.se/publikat/pp/lonopol.htm> beskrivet en rad skrifter som förbundet gett ut.

Vi vill också påminna om att förhandlingssektionen erbjuder kommunerna lönepolitiska seminarier där bl.a. dessa frågor behandlas. På Svenska Kommunförbundets hemsida, <http://www.svekom.se/arbiv/Utbildning-01/index.htm> finns dessa seminarier beskrivna. Under våren är möjligheten till sådana insatser begränsad med anledning av pågående avtalsrörelse, men från hösten 2001 finns möjlighet att beställa sådana insatser.

Upplysningar om detta cirkulär lämnas av Lena Emanuelsson, Ann Garö, Marianne Hörding, Lotta Kärger, Roland Olofsson och Johanna Read Hilmarisdottir.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Förhandlingssektionen

Staffan Löwenborg

Lena Emanuelsson