

Cirkulärnr: 1996:61  
Diariernr: 1996/0966  
P-cirknr: 1996-2:19  
Nyckelord: Lönepolitik, jämställdhet  
Handläggare: Roland Olofsson, Mona Nettelman, Lena Emanuelsson  
Sektion/Enhet: Förhandlingssektionen  
Datum: 1996-04-09  
Mottagare: Kommunstyrelsen  
Personalfrågor  
Rubrik: Löneöversynsförhandlingar och jämställdhet i lönehän-  
seende

Personalpolitik 1996-2:19

Nyckelord: Lönepolitik, jämställdhet

*Förhandlingssektionen*

1996-04-09

*Roland Olofsson,*

*Mona Nettelman*

*Lena Emanuelsson*

Kommunstyrelsen

Personalfrågor

## **Löneöversynsförhandlingar och jämställdhet i lönehänseende**

### *Aktuella tvister m m*

Det har under den senaste tiden aktualiserats allt fler tvister centralt som har sin grund i Jämställdhetslagen.

Bl a hävdar CF i en pågående central tvist att det i det centrala avtalet angivna utrymmet inte är avsett för att bidra till ändrade lönerelationer kvinnor – män. För detta ändamål skall arbetsgivaren "skjuta till" ytterligare medel och det i löneavtalet angivna utrymmet skall användas till alla organisationens medlemmar. Vi menar att de överenskomna utrymmena såväl kan som bör och skall användas även för att rätta till eventuella osakliga löneskillnader.

SSR hävdar att de inte har för avsikt att träffa några överenskommelser i löneöversynsförhandlingarna med mindre än att arbetsgivaren redovisar en plan över hur lönerelationer kvinnor – män skall förändras så att kvinnors arbete uppvärderas, d v s i första hand SSR:s kvinnliga medlemmar. SSR har i brev till alla landets kommuner framfört detta.

Det är vår uppfattning 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. Vi anser det inte vare sig lämpligt eller nödvändigt att i överenskommelser med SSR om resultatet avseende 1996 års löneöversyn binda sig för att de skall få ett visst utfall av verksamhetsutrymmet eller uppnå en viss lönenivå för sina medlemmar vid avtalsperiodens slut. SSR är en arbetstagarorganisation bland många inom den kommunala sektorn och som kommunen agerar gentemot SSR måste

kommunen vara beredd att göra även i relation till de andra fackliga organisationerna. Vi föreslår längre fram i promemorian en anteckning som kan underlätta att nå överenskommelser i de lokala förhandlingarna.

Det här är exempel på agerande från ett par av våra fackliga motparter. Listan över fackliga organisationer som anser sig ha det mest angelägna kvinnolöneärendet kan göras nästan lika lång som det finns fackliga organisationer inom det primärkommunala området. I stort sett varje facklig organisation inom vår sektor anser sig ha sitt eget kvinnolöneproblem och som arbetsgivaren måste lösa. För det fall motparterna inte redan framfört detta så kommer många nog att göra det i de kommande löneöversynsförhandlingarna.

Vi menar att det är mycket viktigt att arbetsgivaren bildar sig en egen uppfattning, grundat på det faktiska förhållandet, och med hänsyn även till lönerelationer mellan kvinnor och kvinnor liksom mellan män och män.

### *Jämställdhetslagen - lönediskriminering*

De senaste ändringarna i Jämställdhetslagen har kommenterats i cirkulär 1994:116.

Jämställdhetslagen säger enligt 18 § att

”Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Detta gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarnas könstillhörighet.”

Innebörden av denna bestämmelse är bl a att det är arbetsgivaren som har att motivera förekommande löneskillnader mellan arbetstagare av olika kön som har lika eller likvärdigt arbete. Om arbetsgivaren vid en tvist inte klarar detta så innebär lagen att otillåten könsdiskriminering anses föreligga (presumeras) och arbetsgivaren kan då komma att som resultat av förhandlingar och/eller domstolsprocess få betala skadestånd och i förlängningen även rätta till lönerna.

Arbetsgivaren har att

- leva upp till lagstiftningen liksom att
- fullfölja ingångna avtal.

Det är därför, i synnerhet för arbetsgivaren, viktigt att ha kunskaper om såväl den gällande lagstiftningen som innehållet i de centrala lönekollektivavtalen. Ett sätt kan vara att besvara följande frågor.

— Vad står det?

— Vilka möjligheter ger det oss?

— Vilka krav ställer det på oss?

I vissa fall talar lag och avtal olika språk. Traditionellt har därvid avtalet styrts mest, men ur jämställdhetssynpunkt är det så att lagen i förhållande till kollektivavtal intar en ny roll. Det framgår av Jämställdhetslagens 23 § att ett avtal är ogiltigt om det föreskriver eller medger otillåten könsdiskriminering. Till detta kommer lagens föreskrifter (30-44 §§) om Jämställdhetsombudsmannens och Jämställdhetsnämndens tillsynsfunktion. Det gör att arbetsgivaren för egen del måste väga in jämställdhetsaspekter vid förhandlingarna om fördelning av de tillgängliga utrymmena. Det gäller också att verka i enlighet med de centrala avtalens föreskrifter om att vid de lokala förhandlingarna särskilt beakta kvinnodominerade yrkesgrupper.

#### ***Jämställdhet – AD-dom 1995 nr 158 (JämO – Kumla kommun)***

Domen har utsänts och kort kommenterats i vårt cirkulär nr 1996:40. Mot bakgrund av vad som anges i domskälen finns också anledning att hänvisa till vårt cirkulär nr 1995:31 som behandlar EG/EU och jämställdhet.

Arbetsdomstolen sammanfattade sin bedömning på följande sätt:

*”Vid en sammanfattande bedömning av vad som framkommit angående de krav som ställs på stadsbyggnadsekonomen och socialekonomen när det gäller kunskap och förmåga, arbetsinsats och ansvar kommer arbetsdomstolen fram till uppfattningen att JämO får anses ha visat att det är fråga om likvärdigt arbete i Jämställdhetslagens mening.”*

Arbetsdomstolen gjorde i ett andra led en prövning av om kommunen i rättegången visat att löneskillnaderna inte hade samband med könstillhörighet. Domstolen kom här fram till slutsatsen att kommunen inte kunde visa att löneskillnaden mellan de bägge ekonomerna till någon del berodde på skillnader i deras sakliga förutsättningar för arbetet eller på någon annan saklig grund, som varken hade direkt eller indirekt samband med könstillhörighet. Därmed ansågs otillåten könsdiskriminering föreligga.

#### ***Några kommentarer till domen***

Kommunens lönepolitik var uppbyggd på det centrala avtalets regler om grundläggande principer för lönesättning. Det fanns, från kommunens sida, ej tillräckligt tydliggjort vad dessa principer närmare skulle innebära i kommunen. Därför gav detta ett ej helt tydligt intryck och därmed också underlag för antagande om att lönen satts på ett mer godtyckligt sätt. Kanske hade en konkretisering och ett mer aktivt arbete med de lönepolitiska frågorna kunnat bidra till att tvisten aldrig uppstått. Alternativt hade kommunen

möjligen kunnat visa godtagbara skäl för de löner som utgavs till såväl de berörda förvaltningsekonomerna som till andra anställda i kommunen.

En slutsats man kan dra av domen är att det är av största vikt att man från arbetsgivarhåll inte nöjer sig med uppfattningen att det centrala avtalets regler är tillräckliga. Kommunen behöver förtydliga och konkretisera vad de centrala reglerna närmare skall innebära för kommunen som arbetsgivare liksom för de anställda. Detta arbete bör göras så att såväl arbetsgivarrepresentanter som de anställda är delaktiga.

I domskälen förs också ett resonemang om vilka skäl som allmänt kan godtas som grund för löneskillnader. Härvid citeras ur propositionstexten (prop. 1978-79:175) bl a följande:

*"Domstolen får inte underkänna normer som är sakliga i den meningen att det är rationellt från arbetsgivarens synpunkt att tillämpa dem, när de i sig inte är könsdiskriminerande. Att en norm är i denna mening saklig kan ofta beläggas genom att den tillämpas också i konkurrens mellan sökande av samma kön. Å andra sidan får en arbetsgivare inte åberopa normer som avviker från de mer allmänt godtagna, främst utbildning av betydelse för arbetet och praktisk erfarenhet på verksamhetsområdet, utan att kunna visa goda skäl för avvikelserna....."*

Översatt till det lönepolitiska området ger det arbetsgivarna möjligheter med avseende på lönefrågan förutsatt att dennas hantering tar sin utgångspunkt i klara och tydliga, kända och erkända, icke könsdiskriminerande lönesättningsprinciper. Det kan vara av stort värde att dessa anges skriftligen.

De skäl som prövades i det aktuella målet var de skäl som arbetsgivaren åberopade som grund för löneskillnaderna. Dessa var

- marknadssituationen
- inlösen av rätt till övertidsersättning samt
- prestation och duglighet

Det resonemang som domstolen för i anslutning till dessa grunder har redovisats i cirkulär nr 1996:40. Det skall framhållas att det inte är någon uttömmande redovisning av eventuella godtagbara skäl utan prövning gjordes och görs utifrån de skäl som anförs av arbetsgivaren.

AD-domen (1995 nr 158) visar på en rad problem som arbetsgivaren står inför med avseende på lönesättning. Till bilden hör vilket inte finns angivet någonstans att de, för de bägge förvaltningsekonomerna, gällande lönerna hade varit föremål för förhandlingar och även av överenskommelser mellan Kumla kommun och SSR under de bägges anställningstid i kommunen, låt vara inte per den 1 januari 1994. Arbetsgivaren kan inte vara säker på att en träffad överenskommelse är hållbar vid en prövning utifrån lagens regler. Därför kan det inträffa att en förhandlingsöverenskommelse mellan fack och arbetsgivare vid en senare prövning kan visa sig innebära att arbetsgivaren gjort sig skyldig till brott mot lagstiftningen och härigenom åsamkas skadestånd. Detta samtidigt som utgående löner skall, med retroaktiv verkan, justeras uppåt.

Samtidigt som det finns en rad negativa konsekvenser av domen så finns det även positiva delar. Den visar på nödvändigheten av en genomtänkt och genomarbetad lönepolitik. Ur arbetet härmed kan komma ett synliggörande av vad som krävs av lönepolitiken för att kunna nå verksamhetsmålen liksom vad som krävs av de enskilda medarbetarna. Det är troligt att detta kommer att kräva nya sätt att hantera det lokala lönesättningsarbetet.

### *Lönepolitik – allmänt*

Det finns ett antal faktorer som entydigt pekar i en och samma riktning, nämligen att det är det lönepolitiska arbetet som måste prioriteras. Detta som en följd av att kommunen måste kunna motivera och argumentera för den lönestruktur som finns eller som är önskvärd. Detta förutsätter i sin tur att man har skrivna spelregler, som också följs upp. Det är i hög grad viktigt för kommunerna som stora arbetsgivare inom den offentliga sektorn.

Övergångsvis måste, enligt vår uppfattning, såväl arbetsgivare som arbetstagarorganisationer och anställda tåla vissa skillnader i reellt lönehänseende jämfört med den önskade lönestrukturen. Men i takt med att möjligheter (ekonomiska och andra) ges bör den önskade lönestrukturen eftersträvas och snarast uppnås.

Det är av stor betydelse att arbetsgivaren formulerar sin egen lönepolitik. Det kan i längden visa sig problematiskt att förlita sig till de fackliga organisationerna och deras lönepolitik. Detta eftersom var och en av dessa har sin egen lönepolitik, vilken vanligen bygger på och naturligen innebär att det är de *egna* medlemmarnas intressen som skall tillvaratas. Samtidigt är det arbetsgivaren som har ansvar för helheten och det är arbetsgivaren som under skadeståndshot har att följa Jämställdhetslagen. Lönens storlek bör inte, i varje fall ur arbetsgivarsynpunkt, vara avhängig vilken facklig organisation en arbetstagar tillhör utan lönen bör bestämmas med hänsyn till ålagda arbetsuppgifter och hur den enskilde, eller gruppen, klarar av dessa. Dessutom måste hänsyn tas till möjligheten att kunna rekrytera och behålla rätt arbetskraft.

De centrala avtalen fokuserar mycket på lönepolitik och på kvinnolönefrågan. Det är inte frågan om ett *antingen/eller* utan det är ett *både/och*. Möjligheterna att på ett för verksamheten bra sätt lösa kvinnolönefrågan ligger i det lönepolitiska arbetet.

Grunden för att få en lönestruktur som upplevs som rättvis hänger samman med delaktighet för de anställda och en konsekvent tillämpning av lönepolitiken. Härigenom kan tvister om jämställdhet i lönehänseende kanske förebyggas och arbetsgivaren får underlag för en lönesättning som ger förutsättningar för en bra verksamhet eller som gör en redan bra verksamhet bättre. En bra verksamhet som inbegriper jämställda löner.

### *Lönepolitik – kartläggning av löneskillnader*

En utgångspunkt för kommunens arbete med de lönepolitiska frågorna kan vara den kartläggning som är föreskriven enligt Jämställdhetslagen (9a §).

Kartläggningen är arbetsgivarens skyldighet och resultatet av denna kan vara en utmärkt grund att stå på i de diskussioner och det arbete som är nödvändigt för varje arbetsgivare. Resultatet av kartläggningen och analysen av densamma ger en insikt i hur lönerelationerna ser ut i kommunen och varför de ser ut som de gör.

Mot bakgrund av kartläggningsresultatet får resonemang föras om hur riktiga eller felaktiga dessa lönerelationer är. Stämmer lönerelationerna överens med den hos arbetsgivaren rådande uppfattningen om hur det bör förhålla sig då finner man även sin argumentation för detta sanna och rätta. Skulle lönerelationerna inte överensstämma med den uppfattning om riktighet och rättvisa som finns då har kommunen under alla förhållanden fått ett underlag för beslut om hur relationerna bör förändras. Det blir då möjligt att på ett konsekvent och medvetet sätt förändra relationer i enlighet med vad som är önskvärt.

Det är med hänsyn till vad ovan anförts av stor vikt att kartläggningsarbetet och den efterföljande analysen tas på största allvar. Ur detta arbete kan skapas något som är bra för verksamheten och som är hållbart även vid en juridisk prövning utifrån Jämställdhetslagens bestämmelser.

Mera om arbetet med kartläggning av löneskillnader avhandlas i skriften "Om kartläggning av löneskillnader" i skriftserien "Våga sätta lön".

#### *Lönepolitik - spelregler*

Det bör finnas klara och tydliga spelregler för lönesättningsarbetet. Sådana spelregler kan och bör inte enbart vara en skriftlig lönepolitik utan det krävs att man på den kommuncentrala nivån anger spelregler i form av önskvärda/tillåtna lönestrukturer. Härmed avses lönenivåer, löneskillnader (mellan yrkesgrupper) liksom lönespännvidd/lönespridning (inom grupp).

Det finns i det här sammanhanget anledning till några överväganden om vilka spelregler beträffande lönesättning kommunen bör eller skall ha med avseende på,

#### a) lönepolitiken

- arbetsgivarens, ej den eller de fackliga organisationernas (hur ser kommunens lönepolitik ut, hur känd är den, hur väl följs den?)
- arbetet med (hur har lönepolitiken blivit förankrad, vem gjorde/gör vad etc?)

#### b) lönerelationer/löneskillnader mellan grupper

- Vad skall jämföras?
- Hur ser det ut? (kartläggning och analys)
- Hur vill vi ha det? (kommunens överväganden)
- Hur kan vi få det som vi vill? (stöd i regelverket?)
- Vem/vilka "äger" frågan? (kommuncentralt?)

c) lönespännvidd/lönespridning inom grupp

— Hur ser det ut? (kartläggningen, annan undersökning?)

— Hur vill vi ha det? (stor eller liten, lika för alla eller olika för olika yrkesgrupper, konkurrensutsatta grupper, "monopolgrupper"?)

— Hur kan vi få det som vi vill? (stöd i regelverket?)

— Vem/vilka "äger" frågan(kommuncentralt?)

### *Kvinnolönefrågan*

Kommunerna är stora arbetsgivare, framför allt stora kvinnoarbetsgivare. Kommunernas verksamheter omfattar många olika områden. Detta innebär att till en del finns mansdominerade yrkesgrupper och till en del finns kvinno- dominerade yrkesgrupper. Yrkesgrupper med jämn könsfördelning är få.

Jämställdhetslagen ålägger arbetsgivare att betala lika lön för lika och likvärdigt arbete oavsett kön. Arbetsgivare är enligt Jämställdhetslagen kommunen.

Kommunförbundets inriktning i arbetet för att komma till rätta med eventuella osakliga löneskillnader bygger på att

a) ge kommunerna största möjliga förutsättningar att leva upp till Jämställdhetslagens syfte och intentioner

b) klara ut rollfördelningen mellan den centrala och den lokala nivån varefter

c) den centrala respektive den lokala nivån skall göra sitt

Den centrala uppgiften skall vara att avveckla eventuella orättvisor i de centrala kollektivavtalen liksom att undanröja hinder, för det lokala jämställdhetsarbetet, ur de centrala kollektivavtalen.

Lagens närmare efterlevnad innebär för de enskilda kommunerna att med hänsyn till sin egen lönepolitik, regelverket i övrigt samt eventuella effekter för andra arbetsgivare göra önskad fördelning av löneutrymmet på grupper och/eller individer. Detta under ansvaret att det är kommunen som är arbetsgivaren.

Ett av dom största hindren för det lokala jämställdhetsarbetet i de centrala lönekollektivavtalen har varit och är att varje facklig organisation har garantier beträffande sin del av utrymmet. De problemen kvarstår till vissa delar även efter årets överenskommelser.

### *Löneöversynsförhandlingar – verksamhetsutrymme*

Arbetsgivarsidan drev, med utgångspunkt från kommunernas uttryckliga önskemål, i årets avtalsrörelse liksom vid 1993 års avtalsrörelse kravet på att vid de lokala förhandlingarna skulle gälla en arbetsgivare - ett utrymme. Detta bl a för att utrymmen angivna per facklig organisation försvårar eller i det närmaste omöjliggör önskvärda lönerelationsförändringar, t ex mellan kvinno- resp mansdominerade yrkesgrupper, inom de centralt överens-



komna ramarna. Det var enligt kommunerna en av de viktigaste fördelningsspolitiska frågorna att det centralt angivna utrymmet inte skulle vara styrt till sin fördelning.

Verksamhetsutrymmet är resultatet av denna strävan från arbetsgivarsidan. Det är därför av största vikt att utrymmet hanteras på ett strategiskt sätt. Eftersom det är arbetsgivaren som ytterst avgör utrymmets användning så ger det stora möjligheter för kommunerna. 0,5 % kan verka litet men det rör sig om mycket pengar som rätt använda kan bidra till att förändra givna lönerelationer i önskad riktning. Därmed ger det kommunerna också möjlighet att driva och fullfölja en egen lönepolitik.

Verksamhetsutrymmet ger också möjligheter för de arbetsgivare som så önskar att medvetet åstadkomma en ökad lönespännvidd t ex för yrkesgrupper med en hoptryckt lönebild. Lönespridning bör dock inte göras enbart för spridningens egen skull utan den bör ha sitt underlag i rationella överväganden.

Verksamhetsutrymmet ger inte enbart möjligheter utan det ställer också krav på arbetsgivarna. Krav på att ha en helhetsstrategi för avtalsperioden. Detta bl a eftersom utrymmet kan användas under hela perioden. Om man ser till hur hanteringen av detta utrymmet är tänkt så framgår även härav vikten av att tänka längre fram än enbart till den närmast förestående löneöversynsförhandlingen. Så här kan det gå till:

- Verksamhetsutrymmet fastställs – redovisas för facken.
- Arbetsgivaren gör en tänkt fördelning av utrymmet på grupper/individer.
- Det av arbetsgivaren fördelade utrymmet översätts överslagsmässigt av arbetsgivaren till utrymme per berörd facklig organisation
- Det respektive organisation tilldelade utrymmet fördelas på individer i förhandlingar mellan arbetsgivare och fack. Sådana förhandlingar kan ske vid ett eller flera tillfällen.
- Utfallet redovisas för facken (senast 1998-03-31)
- Rättstvist om ej hela verksamhetsutrymmet lagts ut

#### *Löneöversynsförhandlingar – att tänka på*

- rollfördelningen – vem skall göra vad med avseende på lönefrågan i kommunen
- de centrala överenskommelsernas innehåll
- kommunens egen lönepolitik
- eventuella spelregler förutom den skrivna lönepolitiken
- resultatet och analysen av kartläggningen av löneskillnader kvinnor – män
- verksamhetsutrymmets användning – när och hur använda och till vem/vilka

— motiveringen och argumentationen för den föreslagna/överenskomna lönesättningen.

*Löneöversynsförhandlingar, eventuell protokollsanteckning*

Det kan mot bakgrund av agerandet från vissa arbetstagarorganisationer vara förutseende att ha en beredskap för att till det lokala förhandlingsprotokollet ta in någon anteckning om hänsynstagande till resultatet och analysen av det kartläggningsarbete som kommunen gjort i enlighet med Jämställdhetslagens föreskrifter. En sådan anteckning kan formuleras enligt följande:

”Parterna konstaterar gemensamt att kartläggning av löneskillnader kvinnor/män har gjorts av arbetsgivaren i enlighet med bestämmelserna i Jämställdhetslagen.

Arbetsgivarparten anför att resultatet av denna kartläggning samt analysen av densamma kommer att utgöra en av utgångspunkterna vid arbetsgivarens bedömning av utrymmenas fördelning. Arbetsgivarparten framför vidare att man avser att ha denna utgångspunkt som en av grunderna vid framtida förhandlingar intill dess att den önskade lönestrukturen har uppnåtts.

Arbetstagarparten anför att de är positiva till denna inriktning och framhåller som sin uppfattning att löner främst är och bör vara en intressefråga mellan parterna.”

*Jämställdhets- och lönepolitiska frågor i cirkulär m m från Svenska Kommunförbundet*

Cirkulär 1994:116 Ändringar i Jämställdhetslagen

Cirkulär 1995: 31 EG/EU och jämställdhet

Cirkulär 1996: 40 AD-dom nr 158 mellan JämO och Kumla kommun

Arbetsgivarnytt nr 78/94 Kartläggning av löneskillnader

Arbetsgivarnytt nr 84/94 Debattartikel om kvinnolöner

Arbetsgivarnytt nr 8/95 Grupptalan och jämställdhet

SK Direkt i First Class – Information från förhandlingssektionen

— Avtal 95 (Info Avtal 95, Diskussion Avtal 95, Löneöversynsförhandling, Löner och jämställdhet)

— ÖLA 2000

*Kontaktpersoner: Cajsa Linder och Lars Asplund*

Skriftserien ”Våga sätta lön”

— Om lönepolitik

— Om arbetsvärdering

— Om kartläggning av löneskillnader

- Om jämställdhetsplaner
- Om lönesättning i praktiken

*Skifterna kan beställas från Kommentus Förlag AB, Fax nr 08-192410*

Centralt anordnade kurser/ seminarier (kan beställas för lokalt genomförande)

- Lönepolitik – ett styrmedel
- Individuell lönesättning – en del av ledarskapet

*Kontaktpersoner: Lena Emanuelsson, Mona Nettelman och Roland Olofsson*

Centralt/regionalt anordnade konferenser om jämställdhet

*Kontaktpersoner: Kristina Ossmer och Lars Asplund*

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET  
Förhandlingssektionen

Markus Gustafsson

Roland Olofsson