

Ny arbetsvärdering – förutsättning för lönerättvisa kvinnor–män?

Efter ett par decenniers successiv löneutjämning mellan kvinnor och män har 1980-talet inneburit stagnation och på sina håll ökande löneklyftor mellan könen. Ett ökat inslag av individuell lönesättning, marknadsanpassade löner och mer decentraliserade löneförhandlingar anges ofta som förklaringar till det inträffade, skriver Åsa Löfström. Idag har därför målet lika lön för likvärdigt arbete åter blivit aktuellt. Internationella erfarenheter har gjort att intresset för en ny arbetsvärdering som medel har ökat.

Under både 1960- och 70-talen förbättrades kvinnors relativa löner inom i stort sett alla delar av arbetsmarknaden. Bidragande orsaker till detta var dels Sveriges ratificering 1962 av ILO-konventionen från 1951 om "lika lön för lika arbete"¹, dels den från 1960 successiva avvecklingen av de separata lönetarifferna för kvinnor och män inom LO/SAF-området, dels genombrottet för den solidariska lönepolitiken som genom låglönesatsningar, betoningen av lika lön för lika arbete osv betytt mycket för kvinnors löner. Denna för kvinnor gynnsamma utveckling avstannade dock på 1980-talet då en vidgande löneklyfta mellan kvinnor och män visade sig i lönestatistiken. Ett ökat inslag av individuell lönesättning, marknadsanpassade löner liksom mer decentraliserade förhandlingar framstår idag som några troliga förklaringar till att löneutjämningen avtagit.

År 1980 antog riksdagen en lag mot dis-

kriminering i arbetslivet. Tio år senare, år 1990, utvärderades lagen och vad gällde lönediskriminering var de flesta överens om att lagen varit vag. Ett uttryck för detta var tex att endast ett fall där lönediskriminering åberopats blivit föremål för behandling i domstol under 1980-talet.² Avsaknad av en sk partsöverenskommen arbetsvärdering anses vara en förklaring till lagens tandlöshet vad gäller lönediskriminering.

Förutom lagstiftning och olika jämställdhetsavtal³ drogs dessutom kampanjer igång i akt och mening att minska könssegregeringen på svensk arbetsmark-

¹ Se Irlinger [1990] för en beskrivning hur "likalönefrågan" behandlades av bl a TCO.

² Fallet handlade om två kvinnliga och en manlig blankettekniker där mannen ifråga hade högre lön än kvinnorna trots identiska arbetsuppgifter. Under 1991 har ytterligare ett fall tagits upp i AD. Detta rörde en manlig och en kvinnlig journalist vid samma radiostation där mannen erhållit högre lön än kvinnan trots lika kvalifikationer. I båda fallen domde AD till formån för den manliga arbetstagarparten. Domen var inte i något av fallen enhällig.

³ Mellan LO/PTK och SAF slots exempelvis ett avtal om jämställdhet år 1977, vilket sedan fornyades år 1983.

ÅSA LÖFSTRÖM är högskoleadjunkt vid Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet. Hennes doktorsavhandling handlade om löneskillnader mellan kvinnor och män.

nad. Trots ett ökat kvinnligt arbetskraftsutbud hade kvinnorna uppenbara svårigheter att etablera sig i icke-traditionella jobb. Att kvinnor frivilligt eller ofrivilligt hamnat på en del av arbetsmarknaden och männen på en annan anses ha bidragit till att löneskillnaderna mellan könen kunnat upprätthållas. Om detta i sin tur berodde på att utbudet av kvinnor överskred efterfrågan, om arbetstillfällena främst var offentliga, om flertalet av kvinnornas arbeten liknade hemarbete eller om arbetsuppgifterna i de aktuella sektorerna kom att värderas på ett annorlunda sätt för att det var kvinnor som utförde dem råder det delade meningar om. Insikten om denna problematik kom dock under slutet av 1970- och början av 1980-talet att bidra till kampanjer på temat "Fler kvinnor till industrin", "Mer män i vården", "Bryt-projekt" m fl.⁴

Sammanfattningsvis kan man konstatera att om 1960- och 70-talen från lönesynpunkt innebar positiva förändringar för yrkesarbetande kvinnor så har 1980-talet, främst dess senare del, inneburit lönestagnation och på sina håll tillbakagång för vissa kvinnogrupper. Trots ett kraftigt ökat utbud av kvinnor på svensk arbetsmarknad, trots lagstiftning, jämställdhetsavtal och kampanjer för integration på arbetsmarknaden kvarstår löneskillnader och könssegregering, vilket idag är viktiga orsaker till att kvinnolönefrågan åter är aktuell. Den diskussion som förs idag handlar därför fortfarande om möjligheterna att förverkliga den en gång fastlagda målsättningen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Det som därvid kommit ett tilldra sig stort intresse, som ett steg mot ett förverkligande av detta mål, är ett system för arbetsvärdering.

Arbetsvärdering – vad är det?

Principen för arbetsvärdering är att varje enskilt arbete skall värderas utifrån de krav arbetet ställer. Vanligast är att på

förhand bestämda faktorer poängsätts varefter en viktning sker så att arbetena kan svårighetsgraderas, rangordnas eller klassificeras. I detta ligger naturligtvis också en grund till lönesättning även om det inte alla gånger uttrycks explicit. Skall arbetsvärdering användas som ett instrument att kontrollera och analysera den nu gällande lönesättningen kommer förhållandet mellan det antal poäng som arbetet erhållit och dess lön att bli intressant. Möjligheterna att få veta om relationen mellan totalpoäng och lön är annorlunda för arbeten som domineras av kvinnor än för dem som domineras av män anses därmed som stora. I de fall obalans föreligger är tanken att löneskillnader som inte kan motiveras skall bli föremål för justeringar.

Arbetsvärdering, som ett instrument att svårighetsgradera arbetsuppgifterna i industrin, introducerades av arbetsgivarna redan på 1930- och 40-talen. Syftet var att åstadkomma en ökad lönedifferentiering. Uppfattningen var att den långt gångna loneutjämningen försvårat arbetskraftsrekryteringen till industrin. I Sverige var Surte Glasbruk först med att utveckla ett system för arbetsvärdering.⁵

För de privatanställda tjänstemännen finns sk befattningsnomenklaturer. Befattningsnomenklatur för tjänstemän (BNT) skapades av SAF tillsammans med tjänstemannaorganisationerna på 1950-talet. Syftet var att utifrån två huvudbegrepp, *arbetets funktion* och *arbetets svårighetsgrad*, klassificera tjänstemännen. Befattningsvärdering-tjänstemän (BVT) utvecklades av SAF i samarbete med ASEA, Volvo och Ericsson. Det är ett sy-

⁴ Ett projekt där särskilda vagar, främst genom utbildningsinsatser, provats för att rekrytera kvinnor till traditionellt manliga områden har just utvärderats vid Arbetslivscentrum (Parnsund & Westberg [1991]).

⁵ I Ericson [1991] finns en ingående beskrivning av olika system för arbetsvärdering som använts och använts i flera svenska företag.

stem där nio olika faktorer poängsätts, däribland utbildning, påfrestning, personalledning och problemlösning. Varje faktor åsätts en vikt och är indelad i ett antal grader. System Lön 80 är ett annat system som utvecklats av Svenska industrifjänstemannaförbundet, SIF, och som antogs av deras kongress 1981.⁶ Det är ett klassificeringssystem med fyra svårighetsnivåer. Det är fjorton faktorer som värderas, däribland bundenhet, enformighet, styrning, ögonansträngning, social press och arbetsställning.

Inom LO gjordes ett försök att skapa ett arbetsvärderingssystem för hela arbetsmarknaden. Resultatet av detta offentliggjordes år 1983. Kritikerna var flera och förslaget kom inte att få någon större spridning. Vid LOs senaste kongress år 1991 kom dock frågan om arbetsvärdering åter att aktualiseras bland annat utifrån de uttalanden som gjordes om att kvinnodominerade arbetsuppgifter och yrken ska värderas upp. Ett system för rättvis värdering ses som ett möjligt medel att uppnå detta mål (Harriman [1992]).

Arbetsvärdering som metod att lönesätta arbeten är med andra ord inte ny. En brist med dessa system är emellertid att de inte anses ha beaktat kvinnors specifika kunnande och erfarenhet i lika hög grad som männens. Existerande system anses därför inte vara könsneutrala. Kan systemen däremot utformas på så sätt att de blir könsneutrala skulle de kunna bli de instrument som behövs för att uppvärdera hittills alltför lågt värderade arbetsuppgifter. Förutsättningarna att få en lönestruktur som bättre överensstämmer med dagens arbeten skulle därmed bli bättre än vad de för närvarande är.

Flera av ovan nämnda arbetsvärderingssystem tillkom i en tid då kvinnor endast utgjorde en mindre del av arbetskraften. Att männens arbetsuppgifter blev normen när olika faktorer skulle värderas kan delvis förklaras av detta. Vidare har flertalet arbeten som kvinnorna nu utför

aldrig blivit utsatta för en regelrätt värdering, tex olika arbetsuppgifter inom den offentliga sektorn. Detta är naturligtvis en brist inte minst med tanke på att många av de sk kvinnoarbetena har visat sig vara betydligt tyngre, slitsammare och krävande än vad många kunnat föreställa sig. Att arbetsvärdering sätter arbetet eller arbetsuppgiften och inte individen i centrum vid lönesättningen är därför ett viktigt argument om man vill åstadkomma en könsneutral värdering och lönesättning av kvinnors och mäns jobb.

Inspirationen till att just använda sig av arbetsvärderingssystem kommer främst från Canada och USA. Flera delstater har där under 1980-talet t o m lagstiftat om införandet av arbetsvärdering. Deras erfarenheter varierar men huvudintrycket är att arbetsvärdering gynnat kvinnornas löneutveckling.

Löneskillnader och arbetsvärdering

Under 1970- och 80-talen debatterades i USA möjligheterna och konsekvenserna av att införa ett lönesystem baserat på att *olika jobb men med lika värde* för företaget lönemässigt skulle kunna jämföras. Bakgrunden till diskussionen var att den dittillsvarande löneutvecklingen, trots omfattande lagstiftning⁷, inte mer än marginellt lyckats reducera de stora löneskillnader som fanns mellan kvinnor och

⁶ SIF har utifrån System Lön 80 utvecklat ALT-systemet (Arbetsvärdering och lönesättning för tjänsteman i industrin).

⁷ Exempel på lagstiftning är dels *Equal Pay Act* från 1963 som förbjöd separata lönetariffer för kvinnor och män med lika kvalifikationer och med samma arbetsvillkor i övrigt. År 1965 trädde *Title VII of the Civil Rights Act* i kraft som bl a gjorde det omöjligt för arbetsgivarna att vägra anställa viss arbetskraft eller betala olika löner till arbetskraften på grund av ras, kön, färg osv.

män.⁸ Åtskilliga studier hade dessutom visat att skillnaderna till stora delar kunde förklaras av att amerikanska kvinnor diskriminerades. Avsikten med att använda arbetsvärdering vid lönesättning var därför att en lönesättning baserad på en värdering av arbetsuppgiften, och inte av individen, skulle kunna eliminera den del av löneskillnaderna mellan kvinno- och mansdominerade yrken som inte kunde förklaras av skillnader i produktivitet.

Av de ekonomiska teorier som används när löneskillnader mellan könen analyseras är det främst två som kommit att förknippas med arbetsvärdering. Det är dels teorin om *kompenenserande löneskillnader* och dels den s k *anhopningshypotesen*.

Den första går i korthet ut på att vissa jobb erhåller lonemässig kompensation på grund av att det är förenat med viss risk att utföra dem. De kan vara farliga, smutsiga, perifert belägna osv. Eftersom fler män än kvinnor tenderar att inneha sådana jobb kommer de därför också att ha en lönefordel. Kritiker mot denna teori hävdar dock att sambandet knappast kan vara så enkelt. Bland annat borde individernas preferenser beaktas. Risk för att vissa jobb övervärderas och därmed också överkompenseras lönemässigt föreligger medan andra jobb, minst lika riskfyllda, undervärderas och därför inte heller erhåller någon kompensation.

Den andra ansatsen som fått speciell betydelse för diskussionen om arbetsvärdering är anhopningshypotesen. Med anhopning menas att kvinnor anhopats till ett begränsat antal arbetsområden där ett utbudsöverskott uppstått som i sin tur fått negativa följder för deras löner.⁹ Empiriska test av denna hypotes har visat att lönen på ett signifikant sätt påverkas av yrkets könssammansättning. Studier har i vissa fall visat att *andelen kvinnor* i ett speciellt arbete har större negativ betydelse för lönen än själva könsvariabeln (Sörensen [1990]). Att ett yrke som domineras av kvinnor är sämre betalt än ett yrke som domineras av män är känt, men

det är sparsamt belyst i vilken utsträckning själva andelen kvinnor i yrket skulle ha en lönedepressande effekt på lönen. Svenska test av denna hypotes saknas nästan helt, men i en explorativ studie där ett antal yrkesgrupper inom SACO-området undersöktes fann man visst stöd för detta. Om andelen kvinnor i ett yrke ökade med tio procent kunde medellönen förväntas minska med cirka en procent. Dessutom fann man att den lönesänkande effekten var högre för män än för kvinnor (Jonung & Persson [1990]).

Syftet med att introducera *lika lön för arbete av lika värde*, eller *comparable worth* som den amerikanska benämningen är, var att rikta uppmärksamheten på att kvinnor i stor utsträckning var anhopade till ett begränsat antal yrken och arbetsområden. En konsekvens av detta var att dessa arbeten blev relativt sett lågavlönade. Det fåtal män och den stora gruppen kvinnor som fanns i s k kvinnoyrken hade visserligen i stort sett lika lön men problemet kvarstod att samtliga i yrket var lågavlönade relativt innehavare av jobb som dominerades av män. Som en lösning på detta framfördes därför idén om att värdet på olika arbeten skulle bestämmas för att sedan kunna fastställa om lönen var korrekt för respektive kvinno- och mansyrkena. Detta kunde man göra genom att jämföra lönen för lika kvalificerade och lika produktiva kvinnor och män med olika jobb. Med ett system där arbetsuppgifterna skall värderas oberoende av vem som utför dem är därför förhoppningen att faktorn *andel kvinnor i*

⁸ För heltidsarbetande vita kvinnor med månadslön har relativlönen ändrats ytterst lite: År 1955 65%; 1964 59%; 1973 56%; 1983 64%; 1987 65% (Ehrenberg & Smith [1991, s 536]).

⁹ Anhopningshypotesens ekonomiska innebörd är att om utbudet till ett visst jobb eller arbetsområde ökar utan att något annat förändras reduceras individernas produktivitet och på så sätt minskar också lönen.

jobbet skall kunna neutraliseras fullständigt.

Att införa ett system med arbetsvärdering för lönesättning av kvinnors och mäns jobb är dock inte helt okontroversiellt. Arbetsvärdering innebär nämligen att de hittills tillämpade principerna för lönesättning ifrågasätts. Möjligheterna att marknaden kan åstadkomma rättvisa lönerelationer anses t ex ringa eller obefintliga. Dessutom är en spridd uppfattning att "arbetets värde" borde kunna bestämmas oberoende av den aktuella utbuds- och efterfrågesituationen. Värdet av jobbet borde ju rimligen vara det samma oberoende av om det är en eller hundra som är villiga att utföra det samma. Försöken att bryta könssegregeringen och skapa en mer integrerad arbetsmarknad och på så sätt skapa förutsättningar för rättvisa löner har inte heller varit speciellt framgångsrika. Integrationstanken ifrågasätts dessutom nu och då av såväl kvinnor som män. Slutligen har inte heller lagstiftningen visat sig vara en framkomlig väg för att reducera löneskillnader mellan könen.

I de studier jag tar upp här kommer enbart den amerikanska erfarenheten av arbetsvärdering att presenteras.¹⁰ Dessutom endast studier som analyserat arbetsvärdering ur ett *ekonomiskt perspektiv*.¹¹

Den amerikanska erfarenheten

I den första studien har Johnson och Solon [1986] dels kvantifierat vad kvinnodominans i ett yrke betyder för lönenas storlek, dels analyserat hur denna skulle påverkas av en konsekvent genomförd arbetsvärdering. Tillvägagångssättet har varit att först mäta lönegapet dels på traditionellt sätt, dels med betoning på hur stor andel kvinnor som finns i olika jobb.

Den statistiska ansatsen utgår för det första från att lönefunktionen är negativ, dvs yrken med en hög andel kvinnor erhåller lägre ersättning än yrken med en

låg andel kvinnor. För det andra att kvinnor och män har olika lönefunktioner. Några förklaringar till detta kan vara att

- a män är mer produktiva än kvinnor
- b vissa arbetsgivare betalar kvinnliga anställda systematiskt mindre än män trots att de är lika produktiva och/eller befinner sig i samma yrke
- c män och kvinnor med samma yrke tenderar att arbeta i branscher med olika löneprofil.

Av dessa tre faktorer skulle *b* och *c* tyda på förekomst av diskriminering gentemot kvinnor medan *a* inte skulle göra det. Få studier har behandlat *b* och *c* och de som gjorts visar att man troligen underskattat *c* som förklaring till löneskillnaderna mellan könen. Det har därvid bl a visats att löneskillnaderna i samma yrke kan vara betydande men att dessa beror mer på skillnader mellan företag än inom företag.

Solon och Johnson börjar med en enkel regression där lön är den beroende variabeln och andel kvinnor i yrket den oberoende. Resultatet visade att om man jämförde lönen i ett yrke som nästan helt dominerades av kvinnor med ett yrke som nästan helt dominerades av män, så var lönenackdelen påtaglig för både kvinnor och män ju högre andel kvinnor som fanns i jobbet. Dessutom framgick att lönenackdelen var större för män än för kvinnor.

När författarna beaktade de anställdas karaktäristika samt jobbens egenskaper avtog betydelsen av andelen kvinnor i yrket. Den viktigaste förklaringen till denna reducering anser författarna vara att ett

¹⁰ För en översikt av erfarenheterna från Canada, se t ex Gunderson & Edgcombe-Robb [1991].

¹¹ De som vill ha en mer ingående beskrivning av konkreta fall och där andra än ekonomiska aspekter belyses hänvisas till Acker [1989] och Evans & Nelson [1989].

antal branschvariabler inkluderats i modellen. Att branscheffekten blev så stor tillskrevs bl a förhållandena inom byggnads- och tillverkningsindustrin. Arbets-tillfällena i dessa branscher är förutom relativt välbetalda också kraftigt mansdominerade.

Sammanfattningsvis tyder resultaten på att det finns ett negativt samband mellan lön och andel kvinnor i yrket. Vidare att denna negativa relation är starkare för män än för kvinnor. Dessutom är löneskillnaderna mellan kvinnor och män med lika jobb mer påtagliga mellan olika företag än inom det enskilda företaget. Detta är viktigt att veta om man har för avsikt att använda sig av arbetsvärdering för att reducera löneskillnaderna mellan könen. Om arbetsvärdering endast genomförs inom ett företag kommer man inte att kunna göra mycket åt skillnader mellan kvinnors och mäns löner i allmänhet. Genom att skatta arbetsvärderingens direkta inflytande på löneskillnaderna har författarna därför kommit fram till en högst måttlig effekt.

Innan man kan ta ställning till betydelsen av ett system med arbetsvärdering måste man därför ha svar på bl a följande frågor: Hur effektiv kan arbetsvärdering bli när den blivit allmän lag? Det antas att arbetsvärdering skall påverka relationen mellan lön och andel kvinnor i jobbet, men hur kommer arbetsvärdering att påverka sambandet mellan lön och de karaktäristika som kännetecknar jobben och arbetarna? Kan man tänka sig att arbetsvärdering (som leder till en löneökning för kvinnojobben) innebär löneförändringar i de mansdominerade jobben, högre priser och substitution av kvinnor med män? En annan fråga är vad som händer med de kvinnojobb som inte blir aktuella för löneökningar. Hur kommer relationen mellan olika kvinnojobb att ändras? Är det möjligt att det sker en substitution mellan olika kvinnojobb så att effekten blir en genomsnittlig löneminskning för kvinnor?

I en annan studie av Ehrenberg och Smith [1987] har intresset fokuserats på de indirekta effekterna av en konsekvent genomförd arbetsvärdering inom den offentliga sektorn. Författarna anser att ett system med arbetsvärdering skulle kunna medföra att åtminstone fyra typer av relativa löner ändrades. För det första antas att kvinnors genomsnittslön ökar i förhållande till mäns genomsnittslön. För det andra att genomsnittslönen i kvinnodominerade yrken ökar i förhållande till lönen i mansdominerade yrken. För det tredje antas att genomsnittslönen inom kvinno-dominerade arbetsområden (tex hälso- och sjukvård) ökar relativt mansdominerade arbetsområden (tex brandkåren). För det fjärde slutligen antas att om fördelningen av offentligt anställda är oförändrad kommer genomsnittslönen för den offentligt anställda att öka i förhållande till priset på andra varor och tjänster.

Den fråga som författarna uppehåller sig vid är hur dessa förändringar i relativlön påverkar antalet och fördelningen av sysselsatta kvinnor och män i den offentliga sektorn. Beroende på hur lönekänsliga de offentliga arbetsgivarna är kan man tänka sig olika konsekvenser. Män ersätter kvinnor i vissa yrkesgrupper. Sysselsättningen i mansdominerade yrkesgrupper och arbetsområden ökar på bekostnad av de som domineras av kvinnor. Slutligen är det möjligt att det sker en total minskning av offentlig sysselsättning.

En arbetsvärdering som resulterar i högre lön för kvinnor kan enligt författarna medföra en total minskning av kvinnors sysselsättning inom sektorn. Substitution skulle kunna gå till på flera olika sätt. Förutom att kvinnor direkt skulle kunna ersättas av män tänker man sig också att arbetsuppgifter som tidigare utförts av kvinnor, exempelvis visst skrivarbete, nu skulle komma att utföras av männen själva. Detta leder naturligtvis på lång sikt till en mindre efterfrågan på kvinnlig arbetskraft. Något som innebär

att allt fler kvinnor måste söka sig till den privata sektorn. Ett ökat arbetskraftsutbud till den privata sektorn kan i sin tur komma att innebära en ökad press nedåt på kvinnors löner där.

Dessa hypoteser testas Ehrenberg och Smith med data från 1980. De genomför ett antal simuleringar vilka inte i något fall ger stöd för hypotesen att det skulle finnas några stora substitutionsmöjligheter mellan kvinno- och mansdominerade yrkes- och arbetsområden. Deras beräkningar pekar på att en lönejustering för kvinnor motsvarande 20 procent skulle medföra en minskning av kvinnors sysselsättning i offentlig sektor med endast 2–3 procent. Att sysselsättningsminskningen blir så liten är ett direkt resultat av att de inte lyckats påvisa så stora substitutionsmöjligheter inom de största yrkesgrupperna. Dessutom anser de att den höga fackliga organiseringsgraden bland de offentligt anställda utgör ett hinder när nedskärningar i den offentliga sysselsättningen blir aktuell.

I en tredje studie har Filer [1989] undersökt i vilken omfattning det förekommer löneskillnader som kan relateras till yrkets könsfördelning. Filer har hämtat data från ett stort antal källor som totalt omfattade 430 yrken och innehöll 225 olika person- och arbetsegenskaper. Filer skattade först en modell med enbart könsfördelningen i yrket som förklarande variabel. Resultaten visade för heltidsarbetande att en övergång från ett yrke utan kvinnor till ett yrke med enbart kvinnor i genomsnitt medförde en löneminskning med 4,41 dollar per timme. Effekten reducerades succesivt när ytterligare förklaringsvariabler tillkom och när samtliga 225(!) förklaringsvariabler ingick i modellen kvarstod fortfarande 1,35 dollar mindre per timme som kunde hänföras till könsfördelningen i yrket.

Författaren skattade också modellen för kvinnor och män separat. Resultaten visade att löneminskningen var mindre för kvinnor än för män, 1,73 mot 2,32 dol-

lar, när enbart könsfördelningen ingick som förklarande variabel. När alla variabler ingick visade resultaten att det inte skulle föreligga något signifikant samband mellan ett yrkes könsfördelning och dess löner vare sig för kvinnor eller män. Filers slutsats är därför att arbetsvärdering inte kommer att kunna påverka kvinnors löner. Istället anser han att problemet med lönediskriminering av kvinnor bör ha större framgång till lösning om man fortsätter att förlita sig på lagstiftning och andra åtgärder.

Iowa-studien

Avslutningsvis skall två studier presenteras som visar hur arbetsvärdering konkret kan gå till samt vilka konsekvenserna kan bli. Den första beskriver hur arbetsvärdering implementerades i delstaten Iowa, USA (Orazem & Mattila [1989]).

År 1983 stiftade delstaten Iowa en lag som innebar att arbetsvärdering skulle tillämpas inom den delstatliga sektorn. Som arbetsgivare förband sig delstaten att inte diskriminera mellan jobb som dominerades av kvinnor och jobb som dominerades av män i de fall de var av lika värde för arbetsgivaren. För att utröna "värdet" för delstaten av deras mer än 800 olika jobb engagerades Arthur Young och hans konsultföretag. Det enda krav som ställdes på Young var att de marknadslöner som fanns skulle ignoreras vid värderingen eftersom dessa antogs reflektera de privata arbetsgivarnas diskriminering.

Young valde ett poängsystem för att få fram värdet av respektive jobb. Fyra olika egenskaper – kunskap/kvalifikationer, ansträngning, ansvar och arbetsvillkor – poängsattes och viktades sedan med egenskapens respektive värde för arbetsgivaren. Själva värderingen av jobben utfördes av grupper om fyra personer, två kvinnor och två män, som erhållit en tredagars utbildning i arbetsvärdering. Deras värdering baserades i sin tur på en enkät som besvarats av ett urval bland de

anställda. Eftersom tidigare arbetsvärderingssystem antogs ha undervärderat egenskaper hos de kvinnodominerade jobben kom enkäten till de anställda att utformas så att aspekter på jobb som dominerades av kvinnor bättre skulle kunna identifieras.

Viktningen var naturligtvis central i detta arbete och kom också, efter att ha testats på det slutliga resultatet, att modifieras. Enligt Youngs slutrapport baserades dessa ändringar åtminstone delvis på att vikterna fick olika betydelse för kvinnors och mäns jobb och det sätt på vilket faktorerna verkade när slutpoängen bestämdes. Författarna anser att denna typ av förändringar (justeringar) belyser en del av svårigheterna med att skapa objektiva värderingsinstrument.

Efter genomförd arbetsvärdering av de 800 olika jobben befanns att närmare 11 000 anställda skulle få en löneökning medan drygt 7 000 skulle få vidkännas en löneminskning. 79 procent av de kvinnodominerade jobben, 53 procent av de jobb som dominerades av män och 48 procent av de blandade jobben skulle få lönen höjd. Författarna uppskattar delstatens kostnader för detta till drygt 16 miljoner dollar, löneminskningarna inkluderade. Kommitténs slutliga rekommendation blev dock att det inte skulle bli några lönesänkningar. De aktuella grupperna skulle däremot inte komma ifråga för några löneökningar till dess att deras lön låg i nivå med de angivna rekommendationerna. Förhandlingarna mellan arbetsgivaren och facket (dvs delstaten Iowa och AFSCME¹²) ledde också fram till en kompromiss. Den innebar att ingen skulle drabbas av lönesänkningar och att löneökningen för de aktuella individerna skulle stanna på en lägre nivå än vad den ursprungliga planen avsett.

Problem och frågeställningar

Utifrån detta ställde författarna bland annat följande frågor: Vad skulle ha hänt

med kvinnors och mäns löner om det ursprungliga förslaget (före kompromissen) antagits? Facket var i huvudsak positivt till arbetsvärderingen som den gjordes trots att det innebar risk för lönesänkningar för vissa av deras grupper. Är facket *för* arbetsvärdering på grund av att studier visat att det finns en tendens att fackets status ökar eller vinner facket främst genom att vara ett skydd mot lönesänkningar, vilket här skulle ha blivit fallet om det ursprungliga förslaget genomförts. Ytterligare en osäkerhet i debatten handlar om hur den löneplan som bestäms genom arbetsvärdering kan relateras till marknadens löner. I Iowa-fallet ignoreras marknadslönerna varför marknadslönernas inflytande på den offentliga sektorn borde ha minskat. Kompromissen kan dock få omvänd effekt om den istället hade baserats på marknadens möjligheter. Hur påverkas synen på utbildning och arbetslivserfarenhet av arbetsvärderingsystemet? Det är troligt att arbetsvärdering, genom att lägga mer vikt vid andra faktorer än tex utbildning och erfarenhet, reducerar dessa faktors inverkan på lörens storlek. Det är författarnas förhoppning att svaren på dessa frågor skall kunna ge besked om vilka som är vinnare respektive förlorare på ett system med arbetsvärdering.

Utvärdering och analys

För att få svar på dessa frågor undersökte de ett urval, motsvarande en femtedel, av de offentliga anställda.¹³ Resultatet av detta visade bland annat att i genomsnitt hade de offentligt anställda vunnit på arbetsvärdering. Lönespridningen hade reducerats i stort men ökat något inom kvinnogruppen. Genomgående fann förfat-

¹² AFSCME är det fackförbund i USA som organiserar merparten kommunalt anställda och delstatsanställda.

¹³ I studien ingick inte de delstatliga universitet.

tarna att kvinnor vann åtskilligt mer än vad männen gjorde. Som väntat vann de med kortast utbildning och tjänstgöringstid mest. Det fanns också en klar tendens att de med de sämsta marknadsalternativen skulle vinna mest. Arbetare i hälsoarbete och socialt arbete samt kontor och utbildning, dvs yrken med en hög andel kvinnor, klassades också som vinnare i studien. Arbetare i data-, finans- och transportbranscherna skulle däremot ha förlorat lön i den ursprungliga planen men gick i och med kompromissen skadeflösa ur den "nya värderingen".

Studiens syfte var att undersöka vilket inflytande såväl den ursprungliga planen skulle ha haft som det kompromissen faktiskt kom att få på den nya lönestrukturen. För att kunna göra detta var det nödvändigt att isolera för ändringar i andra faktorer inflytande på lönestrukturen under den aktuella perioden. För att göra jämförelser möjliga utgick de därför från den faktiska lönen år 1983 och utifrån denna beräknades sedan lönen för samma grupp anställda efter att arbetsvärderingen genomförts.¹⁴ Ett annat sätt var att jämföra löneskillnaderna före respektive efter att arbetsvärderingen genomförts. Av enskilda resultat framgick visserligen att, i överensstämmelse med tidigare studier, längre utbildning, arbetslivserfarenhet och graden av facklig organisering på ett signifikant sätt ökade lönen, men samtidigt hade arbetsvärderingen medfört att relativt sett mindre tonvikt lagts vid dessa faktorer. Däremot föreföll det finnas en tendens att större tyngd hade lagts vid betyg och examen. Medlemmar av minoritetsgrupper förlorade lite mer än en procent relativt vita medan fackföreningsmedlemmar vann mer än vad icke-fackföreningsmedlemmar gjorde. En jämförelse mellan 1983 års lönenivå och nivån efter arbetsvärderingen visade att kvinnorna i genomsnitt vunnit knappt en procent.¹⁵

Avslutningsvis testades en modell där, förutom de tidigare variablerna, också

andelen kvinnor ingick samt de faktorer som Young använde vid poängsättningen av respektive jobb. Anhängare av arbetsvärdering betonar dessa variabler eftersom de borde bestämma lönen i större utsträckning än individernas egenskaper. Skillnaden mot tidigare resultat blev endast marginell och överlag kom tidigare erhållna slutsatser att förstärkas.

Slutsatser

Ett system med arbetsvärdering tenderade att minska marknadens roll för lönebestämning. På kort sikt var det ingen av de delstatligt anställda som förlorade på att arbetsvärdering infördes men på lång sikt kan konsekvenserna däremot bli helt andra. De framtida löneökningarna kan exempelvis komma att begränsas på grund av de extra kostnader som krävs för justeringar i enlighet med det aktuella arbetsvärderingssystemet. Avslutningsvis tror författarna att Iowa-fallet är typiskt för införande av arbetsvärdering. Dels var den metod Young använde standard inom området. Dels var det aktuella facket, AFSCME, störst inom offentlig sektor och dessutom hade de varit rätt aktiva i den arbetsvärderingsdebatt som förekommit i flera andra delstater. Författarna tycker dessutom att kompromisser av den typ som gjordes torde vara normala. Möjligheterna att bli framgångsrik med ett arbetsvärderingssystem förutsätter dock att eventuella restriktioner och begränsningar sätts *ex ante*. Exempelvis hur mycket får det kosta? Vilka arbetsuppgifter skall värderas? Hur stora re-

¹⁴ På så sätt undviker de problemet med dem som slutar respektive börjar hos delstaten under denna period samt effekter av konjunktur- och prisförändringar.

¹⁵ Jamforelsen avser 1983 års lönenivå och den lönenivå som kompromissen kom fram till. Skillnaden skulle ha varit cirka tre procent om den ursprungliga planen genomförts.

spektive hur små får löneförändringarna bli?

San Jose, Kalifornien

Det andra exemplet där arbetsvärdering införts har analyserats närmare av Killingworth [1990]. Sedan länge hade de kommunalanställda kvinnorna i San Jose i Kalifornien sökt påverka sina löner så att det skulle bli mindre löneskillnader mellan kvinno- och mansdominerade jobb. Efter omfattande arbete fick man slutligen igenom att konsultföretaget Hay skulle genomföra en sådan studie.

Utvärderingskommittén bestod av en anställd från kommunens ledning och nio som inte tillhörde ledningen men som representerade olika delar av kommunen. Facket insisterade också på att endast intern lönelikhet skulle vara aktuell. Ingenting skulle relateras till den externa arbetsmarknaden och inga skrivna rekommendationer från konsulterna skulle få förekomma. De fyra faktorer som skulle utvärderas var: färdigheter (oberoende av hur de uppkommit), problemlösning, ansvar för arbetsresultatet och arbetsförhållanden.

Så snart resultatet av den genomförda arbetsvärderingen offentliggjorts i december 1980 startade en omfattande debatt, i inte minst i medierna. Skulle en erfaren bibliotekarie (kvinnodominerat yrke) med 493 poäng och en lön på 900 dollar (2-veckorslön) få samma lön som en erfaren kemist (blandat yrke) med lika många poäng men med en lön på 1 100 dollar? Studien visade ett mycket tydligt mönster, där jobb som dominerades av kvinnor var underbetalda i förhållande till de mansdominerade jobben med lika hög (låg) poäng. Enligt officiella talesmän från facket pekade detta på uppenbar lönediskriminering av kvinnor.

Efter åtskilliga månaders debatt började man förhandla. Lönesänkningar ansågs uteslutna och istället föreslog facket att alla jobb som låg under en viss nivå

skulle få löneökning och för dem som låg över denna skulle löneökningar hållas tillbaka. Arbetsgivaren å andra sidan föreslog en speciell lönejustering till de kvinnodominerade jobben som skulle minska löneklyftan som påvisats i Hay-studien.

Eftersom fack och arbetsgivare inte kunde komma överens beslöt facket att utlysa strejk i juli 1981. Detta var knappast en konventionell strejk utan något så ovanligt som en strejk föranledd av lönediskriminering på grund av kön. Detta gjorde att det blev en mediehändelse av intresse långt utanför USAs gränser.

Arbetsgivaren fick starkt stöd från delstatsregeringen i sitt agerande gentemot facket. Det avtal som så småningom slöts var en kompromiss som enligt vissa bedömare hade lite att göra med en objektiv och systematisk arbetsvärdering. Avtalet 1981-83 medgav en löneökning på 7,5 procent det första året, 8 procent det andra året och speciella lönejusteringar för de kvinnodominerade jobb som hamnat på den lägsta nivån enligt Hays värdering. Som en del av avtalet ingick också att kommunen lovade att förhandla om ytterligare lönejusteringar i kommande avtal i enlighet med den arbetsvärdering som gjorts. Sådana justeringar genomfördes också under de följande avtalsperioderna under 1980-talet.

Killingworth har analyserat vilken effekt dessa förändringar fick på lönestruktur och sysselsättning i San Jose. År 1980 betalades kvinnojobben i genomsnitt cirka 20 procent lägre än mansjobben, trots samma arbetsvillkor och lika många arbetsvärderingspoäng. År 1988 hade denna siffra reducerats till 10 procent. Killingworth visade också att kommunens lönejustering i enlighet med den arbetsvärdering som gjordes medförde en löneökning på närmare sex procent för kvinnodominerade jobb medan effekten på de mansdominerade jobben endast var marginell. Vad gällde sysselsättningseffekten av dessa lönejusteringar visade resultaten att denna var försumbar för männen. För

kvinnorna skulle sysselsättningen ha minskat med mellan sex och sju procent under perioden 1980–88, vilket då motsvarade ungefär ett års sysselsättningstillväxt i sektorn.

Slutsatser

De studier som presenterats här visar på varierande resultat men huvudintrycket är ändå att ett system med arbetsvärdering lönemässigt gynnat kvinnor och kvinnors arbetsuppgifter. Det framgår dessutom att den löneökning som kvinnorna erhållit endast i mindre utsträckning påverkat deras sysselsättning negativt. Flera av författarna är trots detta tveksamma till om arbetsvärdering är rätta metoden att lösa problemet med lönediskriminering av kvinnor.

Det finns flera frågor som fortfarande saknar svar, tex varför man inte med hjälp av arbetsvärdering lyckades eliminera löneskillnaderna fullständigt. Kommer man framgent att kunna revidera arbetsvärderingssystemet i takt med att arbetsuppgifter och det sätt på vilket dessa utförs ändras? Kommer den offentliga budgeten (stat och kommun är ju de som hittills berörts av förändringarna) att skapa ekonomiska förutsättningar för kontinuerliga lönejusteringar i enlighet med arbetsvärderingen? De arbetsvärderingssystem som använts har explicit haft till uppgift att ta hänsyn till kvinnospecifika faktorer. Frågan om könsneutrala arbetsvärderingssystem är möjliga att konstruera kvarstår dock. Vidare har man påpekat att det är hart när omöjligt att jämföra yrken mellan företag, vilket betyder att man inte kommer åt andra löneskillnader än de som finns inom företaget, organisationen eller myndigheten.

Det uppfattas naturligtvis vidare som en brist att det i stort sett endast är den offentliga sektorn som tagit fram ett arbetsvärderingssystem i avsikt att minska löneskillnaderna mellan könen. Detta understryks ytterligare när man vet att of-

fentlig sektor, i genomsnitt, betalar den kvinnliga arbetskraften bättre än vad den privata sektorn gör (Weiler [1991]). Trots detta är naturligtvis offentlig sektor intressant inte minst därför att merparten förvärvsarbetande kvinnor återfinns där. Detta talar för att man även i Sverige skulle kunna applicera ett arbetsvärderingssystem motsvarande det som använts i USAs delstater.

Det finns dock sådana skillnader mellan Sverige och USA att effekterna av en genomförd arbetsvärdering inte nödvändigtvis behöver bli lika. Det är framförallt två faktorer som jag anser talar för detta. För det första är löneskillnaderna i genomsnitt betydligt mindre i Sverige än i USA, vilket torde minska sannolikheten att löneeffekten av arbetsvärdering skulle bli densamma här som där. För det andra är den fackliga organisationsgraden betydligt högre bland svenska kvinnor än bland amerikanska, vilket rimligen måste innebära att svenska kvinnors intressen borde vara bättre tillvaratagna än vad amerikanska kvinnors är.

De frågor av mer övergripande art som också är obesvarade är naturligtvis vad som händer på lång sikt. Är det tänkbart och ens önskvärt att ett system med arbetsvärdering helt eller delvis kan ersätta den lönebestämning som sker utifrån marknaden och den aktuella efterfråge- och utbudssituationen på arbetskraft? Vilka blir konsekvenserna av en ändrad incitamentsstruktur för individerna, tex om utbildning blir mindre betydelsefull vid lönesättningen? Redan idag hyser många den åsikten att utbildning tillmäts alltför liten betydelse vid lönesättningen.

Vilka är då möjligheterna med arbetsvärdering? För det första är det troligen så att lönesättningen över lag skulle bli mindre subjektiv. För det andra bör underlaget för att bedöma vilka jobb som skall betraktas som lika eller likvärdiga ha förbättrats betydligt. För det tredje kan ett system med arbetsvärdering över hela arbetsmarknaden, men också inom en-

skilda företag/organisationer, leda till ändringar i den befintliga yrkeshierarkin. Det är tänkbart att yrken som av tradition haft ett högt värde efter en ny värdering erhåller ett relativt sett lägre värde, medan lågt värderade arbetsuppgifter erhåller högre värden. Något som i sin tur skulle kunna ifrågasätta och möjligen påverka de yrkesmönster och yrkeshierarkier vi har idag.

Referenser

- Acker, J, [1989], *Doing Comparable Worth. Gender, Class and Pay Equity*. Temple University Press, Philadelphia.
- Ehrenberg, R G & Smith, R S, [1987], "Comparable-Worth Wage Adjustments and Female Employment in the State and Local Sector". *Journal of Labor Economics*, vol 5, s 43-62.
- Ehrenberg, R G, & Smith, R S, [1991], *Modern Labor Economics*. 4 uppl. Harper Collins, New York.
- Ericson, T, [1991], *Systematisk arbetsvärdering. Ett lönesättningsinstrument i närbild*. Umeå Studies in Sociology nr 100.
- Evans, S M & Nelson, B J, [1989], *Wage Justice. Comparable Worth and the Paradox of Technocratic Reform*. University of Chicago Press, Chicago.
- Filer, R F, [1989], "Occupational Segregation, Compensating Differentials and Comparable Worth". I Michael, R T, Hartmann, H & O'Farrell B (red), *Pay Equity: Empirical Inquiries*. National Academy Press, Washington DC.
- Gunderson, M & Edgcombe-Robb, R, [1991], "Legal and Institutional Issues Pertaining to Women's Wages in Canada". *International Review of Comparative Public Policy*, vol 3, s 129-150.
- Harriman, A, [1992], "LO, arbetsvärdering och jämställdhet". I *Lön efter fortjeneste – et spørsmål om vurdering*. Nordiska likaloneprojektet vid Nordiska ministerrådet, Köpenhamn. Under utgivning.
- Irlinger, I, [1990], *TCO och kvinnorna. Tidsperioden 1944-74. Studie av TCOs och SIFs arbetsmarknadspolitik och behandling av principen lika lön för lika arbete*. Uppsala Studies in Economic History 32.
- Johnson, G & Solon, G, [1986], "Estimates of the Direct Effects of Comparable Worth Policy". *American Economic Review*, vol 76, s 1117-1125.
- Jonung, C & Persson, I, [1990], "Hushållsproduktion, marknadsproduktion och jämställdhet". I *Kvinnors roll i ekonomin*. Bilaga 23 till LU 90. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Killingworth, M, [1990], *The Economics of Comparable Worth*. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Orazem, P F & Mattila, J P, [1989], "Comparable Worth and the Structure of Earnings: The Iowa case". I Michael, R T, Hartmann, H, & O'Farrell B (red), *Pay Equity: Empirical Inquiries*. National Academy Press, Washington DC.
- Parmsund, M & Westberg, H, [1991], "Unga kvinnor bryter könsbarriären". Arbetsrapport, Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Sorensen, E, [1990], "The Crowding Hypothesis and Comparable Worth". *Journal of Human Resources*, vol 25, s 55-88.
- SOU 1990:41, *Tio år med jämställdhetslagen*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Weiler, P C, [1991], "Comparable Worth in United States' Antidiscrimination Law". *International Review of Comparative Public Policy*, vol 3, s 333-351.