



Statlige virksomheters rapportering om lik lønn for arbeid av lik verdi

En prosessevaluering på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Arbeidsliv og velferd

Oslo Economics jobber med en rekke forsknings- og utredningsprosjekter innen arbeidsliv, velferdstjenester og relaterte områder. Vi jobber for departementer, direktorater, kommuner, organisasjoner og private virksomheter.

Vi har konsulenter med doktorgrad i arbeidsmarkedsøkonomi og helseøkonomi, og samarbeider ofte med forskningsmiljøer på disse områdene. Våre medarbeidere har ekspertise i analyse av registerdata, gjennomføring og analyse av intervjuer og spørreundersøkelser på arbeids- og velferdsområdet.

Statlige virksomheters rapportering om lik lønn for arbeid av lik verdi/2022-32

© Oslo Economics, 21. august 2022

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. +47 913 18 802

Foto/illustrasjon: Getty Images (istockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	5
1.1 Formål med oppdraget og innretning av prosjektet	5
1.2 Prosessevaluering	5
1.3 Rapportens oppbygging	6
2. Om likelønn i Norge	7
2.1 Et historisk tilbakeblikk på kampen for lik lønn for arbeid av lik verdi	7
2.2 Aktivitets- og redegjøringsplikten	9
2.3 Bufdirs veileder	10
2.4 Likelønnsstandard på Island	10
3. Staten som arbeidsgiver og likelønnsproblematikk i det statlige tariffområdet	11
3.1 Staten som arbeidsgiver	11
3.2 Samarbeid og medbestemmelse	11
3.3 Lønnsforhandlinger i staten	12
3.4 Likelønnsproblematikken i staten	15
4. Oppstart av lønnskartleggingen: planlegging av arbeid, prosess og forankring	18
4.1 Rammebetingelser for oppgaven	18
4.2 Våre observasjoner	19
4.3 Våre vurderinger og anbefalinger	21
5. Vurdering av hva som er arbeid av lik verdi	22
5.1 Rammebetingelser for oppgaven	22
5.2 Våre observasjoner	23
5.3 Våre vurderinger og anbefalinger	24
6. Håndtering av data og beregninger	26
6.1 Rammebetingelser for oppgaven	26
6.2 Våre observasjoner	27
6.3 Våre vurderinger og anbefalinger	28
7. Slutføring til årsrapport	29
7.1 Rammebetingelser for arbeidet	29
7.2 Våre observasjoner	29
8. Etterarbeid	31
8.1 Rammebetingelser for arbeidet	31
8.2 Våre observasjoner	32
8.3 Våre vurderinger og anbefalinger	33
9. Samlede vurderinger og anbefalinger	35
10. Referanser	36

Sammendrag og konklusjoner

Denne rapporten er leveranse i prosjektet «Aktivitets- og redegjørelsesplikten og arbeid av lik verdi (likelønn)» utført på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet. I oppdraget fulgte vi ti statlige virksomheters arbeid med å gjennomføre en likelønnskartlegging i egen virksomhet. I løpet av arbeidet har vi observert og analysert hvordan lønnskartleggingsprosessen foregår, og også fungert som diskusjonspartner for virksomhetene underveis. I rapporten oppsummerer vi funnene, og kommer med analyser og anbefalinger som kan være nyttig ved fremtidige rapporteringer.

Det har lenge vært forbudt å diskriminere lønnsmessig mellom kvinner og menn. Likevel tjener heltidsansatte kvinner mindre enn menn i Norge. En viktig årsak til dette er blant annet at vi har et kjønnsdelt arbeidsmarked. For å motvirke at arbeid som typisk utføres av kvinner verdsettes lavere enn arbeid som typisk gjennomføres av menn, er det derfor lovfestet at man har rett til lik lønn for arbeid av lik verdi. Å vurdere hvilke grupper på en arbeidsplass som gjør arbeid av lik verdi, og å kartlegge lønnsfordelingen innen hver gruppe, bidrar til å få kunnskap om mulige mekanismer som hindrer like lønn. Alle offentlige arbeidsgivere plikter å utføre slike lønnskartlegginger ifølge aktivitets- og redegjørelsesplikten. Første gang dette ble lovpålagt er for år 2021.

Den norske stat er en stor og viktig arbeidsgiver i Norge. Likevel er den praktiske utøvelsen av arbeidsgiveroppgavene håndtert av de mange ulike statlige virksomhetene. Den statlige arbeidsgiverpolitikken har mange rammer, og er mer regulert enn i privat sektor. I de årlige lønnsforhandlingene avtaler partene sentralt en økonomisk ramme som fordeles sentralt og/eller lokalt. Siden 2016 har det vært to ulikelydende hovedtariffavtaler. Disse har ulik tilnærming til fordelingen av lønnsmidler mellom sentrale lønnsoppgjør og lokale forhandlinger. De senere årene har det vært stabilitet i tallene for like lønn i staten. Lønnsrapporteringen som følger av aktivitets- og redegjørelsesplikten vil gi den enkelte virksomhet bedre oversikt over like lønns situasjonen i sin virksomhet. For å bistå virksomhetene i arbeidet har Bufdir utviklet en veileder som illustrerer krav og forventninger til rapporteringen.

Gjennomgangen viser at virksomhetene, som fulgte den foreslåtte tidsplanen i veilederen fra Bufdir, kom for sent i gang med lønnskartleggingen. Dette påvirket hvordan arbeidet ble planlagt, forankret og hvordan ansattes representanter ble inkludert i arbeidet. Vi foreslår at årshjulet for lønnskartleggingsarbeidet endres slik at tidsspennet for oppgavene økes, og at oppgavene bedre kan passe inn med virksomhetenes øvrige oppgaver.

Å vurdere hva som er arbeid av lik verdi er et omfattende arbeid som var langt mer krevende å gjennomføre enn mange av virksomhetene hadde sett for seg. Mange virksomheter gjennomførte derfor ikke hele prosessen. Virksomhetene hadde videre ulike utgangspunkt, og valgte ulike strategier for å gjennomføre vurderingen av arbeidets verdi. Likevel ble resultatet at nesten samtlige virksomheter landet på en gruppering av stillingskategorier som liknet på grupperingen virksomheten hadde benyttet tidligere. Flere forhold trakk virksomhetene i retning av å benytte etablerte stillingskategorier i like lønnskartleggingen.

Prosesen med å hente ut data om lønn, bearbeide denne dataen og deretter beregne lønnsforskjeller var tidkrevende for flere virksomheter. Flere virksomheter opplevde at systemene fra DFØ ikke la til rette for at virksomhetene skulle gjennomføre oppgaven de var pålagt. Dette kan løses med bedre digitale verktøy.

Sluttfasen av rapporteringen, hvor selve arbeidet dokumenteres i årsrapporten, har vært en overkommelig prosess for virksomhetene. Siden alle avklaringer er gjort og kategoriseringen er ferdig, er dette en uproblematisk fase i kartleggingen. Det er stor variasjon i hvordan og hvor omfattende selve rapporteringen er for de ulike virksomhetene.

Etter at virksomhetene vi fulgte leverte årsrapportene, har de fleste fortsatt likestillingsarbeidet på ulike måter. Få av virksomhetene har imidlertid våren 2022 hatt formelle oppfølgingsprosesser knyttet til lønn eller stillingstitler. Det var også stor spredning i om like lønns rapportene ble behandlet av ledelsen. Noe av årsaken til dette kan være at resultatene av lønnskartleggingen var som forventet, og virksomhetene fant lite som de selv ikke visste om egen virksomhet på forhånd. På den annen side har like lønnskartleggingen bidratt til bevissthet i virksomheten knyttet til like lønn, særlig knyttet til sammenhengen mellom rekruttering og like lønn på lang sikt. Ved neste års kartleggingsprosesser rapporterer virksomhetene at de ønsker å starte prosessen tidligere, involvere tillitsvalgte tettere og å rapportere på flere lønns-elementer.

1. Innledning

Denne rapporten er leveranse i prosjektet «Aktivitets- og redegjørelsesplikten og arbeid av lik verdi (likelønn)» utført på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet. Oppdraget bestod i å følge ti statlige virksomheters arbeid med å gjennomføre en lønnskartlegging i egen virksomhet. I løpet av arbeidet observerte og analyserte vi hvordan lønnskartleggingsprosessen foregikk, og fungerte også som diskusjonspartner for virksomhetene underveis. I rapporten oppsummerer vi funnene, og kommer med analyser og anbefalinger som kan være nyttig ved fremtidige rapporteringer.

1.1 Formål med oppdraget og innretning av prosjektet

1.1.1 Mandat for oppdraget

Det er partene i det statlige tariffområdet, staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)¹, LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne som tok initiativ til dette prosjektet. KDD var oppdragsgiver. I utlysningen av oppdraget fra KDD gis mandatet for prosjektet:

*Formålet med prosjektet er å følge utvalgte virksomheters arbeid med likelønnskartleggingen for år 2021 og utarbeide en rapport som kan være nyttig for fremtidig arbeid med likelønnsrapporteringer. (...)
Rapporten skal inneholde anbefalinger til fremtidige rapporteringer.*

I arbeidet med å følge utvalgte casevirksomheters likelønnskartlegging var hensikten også at de utvalgte virksomhetene skulle få råd og bistand underveis om hvordan de kunne oppfylle redegjørelseskravet.

1.1.2 Organisering av prosjektet

I prosjektet fulgte Oslo Economics ti casevirksomheters arbeid med likelønnskartleggingen for år 2021.

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet frem til 31.12.2021.

Gjennom casestudiene innhentet vi dokumentasjon på erfaringer, utfordringer og læringsmomenter fra arbeidet med lønnskartlegginger i staten.

Prosjektet var organisert med en styringsgruppe. Styringsgruppen bestod av oppdragsgiver KDD samt hovedsammenslutningene i staten, LO Stat, Akademikerne, Unio og YS Stat. Prosjektet hadde også en referansegruppe. I tillegg til medlemmene fra styringsgruppa deltok Bufdir, Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ), Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Universitetet i Agder (UiA) og Utlendingsdirektoratet (UDI) i referansegruppa. Vi vil takke samtlige for nyttige innspill og kommentarer underveis. Spesielt i beskrivelsen av avtaleverk i statlig sektor har styringsgruppens bidrag vært uvurderlig.

1.1.3 Valg av casevirksomheter

I utvalget av casevirksomheter søkte vi å ha en variasjon av virksomheter med hensyn til om de opplevde oppfyllelse av aktivitets- og redegjørelsesplikten som krevende eller som mindre krevende. KDD bistod med utvelgelse av casevirksomheter, med utgangspunkt i Statens arbeidsgiverbarometer, en spørreundersøkelse som to ganger i året sendes ut til alle virksomhetene i det statlige tariffområdet.

Vi vil rette en stor takk til hver enkelt virksomhet som har bidratt i prosjektet som case. Uten bidragene fra Direktoratet for byggekvalitet (DIBK), Helfo, Jernbanedirektoratet, Kriminalomsorgen, Kystverket, Miljødirektoratet, Statistisk sentralbyrå (SSB), Statsforvalteren i Trøndelag, Universitetet i Agder og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) hadde ikke dette prosjektet vært mulig å gjennomføre.

1.2 Prosessevaluering

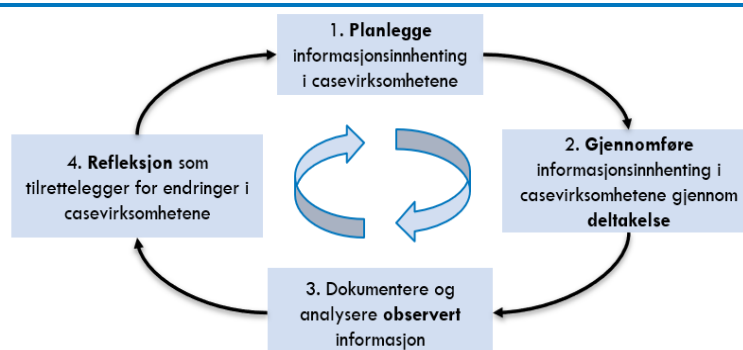
Metoden vi brukte henter inspirasjon fra prosessevaluering (aksjonsforskning) og deltagende observasjon. Prosessevaluering er evaluering der resultatene brukes til å starte praktiske tiltak under bistand og deltakelse fra forskeren selv. Sentrale kjennetegn ved prosessevalueringen er at den skal fremme forbedring og endring av en situasjon og omgivelsene rundt situasjonen (Patton, 2012). Figur 1-1 illustrerer metoden. Prosessevaluering innebærer at informasjon om prosessen samles inn i sanntid, og det gjøres løpende refleksjon basert på informasjoninnhenting som tilrettelegger for endringer i casevirksomhetene.² Våre bidrag underveis var for

² AIDs rapport om likelønns situasjonen i departementet i 2020 ble lagt fram i forslag til statsbudsjett for 2022,

eksempel å svare på praktiske spørsmål fra virksomhetene, å bidra til at virksomhetene hadde oppdatert informasjon og kunnskap om tilgjengelige

veiledere, og vi delte også anonymiserte erfaringer fra enkelte virksomheter til de øvrige i prosjektet, i den grad det var hensiktsmessig.

Figur 1-1: Illustrasjon av prosjektet etter modellen for prosessevalueringer



Illustrasjon: Oslo Economics. Figuren illustrerer prosessevalueringssmodellen og metodikken for prosessevalueringer brukt i prosjektet. De fire delene går ikke lineært, men syklisk. Vi startet med å planlegge informasjonsinnhenting i casevirksomhetene, før vi gjennomførte informasjonsinnhenting i virksomheten gjennom deltakelse. Deretter har vi dokumentert og analysert observert dokumentasjon. Til slutt har vi bidratt til delaktig refleksjon som tilrettelegger for endringer i virksomhetene.

1.3 Rapportens oppbygging

Rapporten starter med en historisk gjennomgang av kampen for likelønn. I kapittel 2 redegjør vi for hvordan retten til lik lønn for arbeid av lik verdi skal sikre at kvinners arbeid ikke verdsettes lavere enn menns arbeid (eller motsatt). Kartlegginger av hva som er arbeid av lik verdi er derfor et viktig redskap for å identifisere mulige mekanismer som hindrer likelønn.

Kapittel 3 går nærmere inn på det statlige tariffområdet.

Vi har valgt å bygge opp den resterende rapporten etter det vi mener er fem ulike faser i virksomhetenes prosess med gjennomføring av likelønnskartleggingen. Hvert kapittel er strukturert slik at det først beskrives hva som er rammeverk og retningslinjer for virksomhetene knyttet til den arbeidsoppgaven de har i den konkrete fasen. Deretter beskrives hva vi har sett i virksomhetens lønnskartleggingsarbeid. Vi beskriver både hovedtendenser og variasjonen i oppgaveløsningen. Til slutt i hvert kapittel gjør vi våre vurderinger og analyser, og kommer med anbefalinger.

I kapittel 4 beskriver vi den første fasen i lønnskartleggingsarbeidet knyttet til planlegging av arbeidet, delegering, forankring av prosess og inkludering av organisasjonen.

I kapittel 5 omtaler vi den andre fasen hvor virksomhetene skal gruppere stillinger som gjør arbeid som er likt eller av lik verdi.

I kapittel 6 redegjør vi for arbeidet med håndtering av data, uttrekk av forskjellige lønnsarter og beregninger av lønnsforskjeller med hensyn på kjønn.

I kapittel 7 tar vi for oss hvordan casevirksomhetene har formidlet og drøftet resultatene av kartleggingen i årsrapporten sin.

I kapittel 8 beskriver vi refleksjonene til de involverte aktørene i etterkant av rapporteringsprosessen, og eventuelt oppfølging som skal foregå i casevirksomhetene.

Kapittel 9 oppsummerer og konkluderer.

publisert høsten 2021. I AID er informasjon om prosessen derfor samlet inn i ettertid.

2. Om likelønn i Norge

Det har lenge vært forbudt å diskriminere lønnsmessig mellom kvinner og menn. Likevel tjener kvinner mindre enn menn, også når det tas hensyn til stillingsprosent og fast ansettelse. En viktig årsak til dette er blant annet at arbeidsmarkedet er kjønnsdelt. For å motvirke at arbeid som typisk utføres av kvinner verdsettes lavere enn arbeid som typisk gjennomføres av menn er det derfor lovfestet at man har rett til lik lønn for arbeid av lik verdi. Å vurdere hvilke grupper på en arbeidsplass som gjør arbeid av lik verdi, og kartlegge lønnsfordelingen i hver gruppe, bidrar til kunnskap om mulige mekanismer som hindrer likelønn. Alle offentlige arbeidsgivere skal utføre slike likelønnskartlegginger ifølge aktivitets- og redegjørelsesplikten.

2.1 Et historisk tilbakeblikk på kampen for lik lønn for arbeid av lik verdi

Kampen for likelønn har pågått i over hundre år. Allerede i 1889, på et møte om kvinnearbeidet og kvinners økonomiske stilling, foreslo redaktør Carl Jeppesen en resolusjon som slo fast at:

«Den første betingelse for kvindens frihed og lykke er fuld økonomisk uafhængighed. Som de midler hvorved denne kan opnaes skal paapekes (...) at kvinderne organiserer sig i fagforeninger for solidarisk med de mandlige arbejdes fagforening at arbejde hen til at skaffe kvinderne den samme løn for det samme arbejde som mændene»

På slutten av 1890-tallet var det lovfestet at kvinner skulle tjene mindre enn menn. I 1920 ble sær-

regulativet som slo fast at kvinner skulle tjene mindre enn menn fjernet for statsansatte.

Det første offentlige initiativet for likelønn i Norge ble tatt i 1947, da Sosialdepartementet fikk utredet kvinners lønnsforhold. Vogt-rapporten stilte spørsmål ved mannens forsørgerbyrde som begrunnelse for høyere lønn, og viste blant annet at de faktiske lønningene ble fastsatt i sin alminnelighet ut fra den foreliggende situasjon på arbeidsmarkedet (NOU, 2008:8). I 1951 vedtok Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) en konvensjon om lik lønn for arbeid av lik verdi, som Norge ratifiserte i 1960. Å bidra til lik lønn for likt arbeid er derfor en del av Norges internasjonale forpliktelser.

I 1959 ble det slått fast at det offentlige har et ansvar for å fremme likelønn mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Det ble videre etablert et likelønnsråd. Likelønnsrådet fikk i mandat å drøfte og fremme forslag om tiltak for likelønn, gjennom opplysningsarbeid og undersøkelser om lønnsforskjeller. Rådet ble organisert med deltagelse fra partene i arbeidslivet ved LO og NHO (daværende N.A.F) og en nøytral rådsleder. Rådet foretok en rekke undersøkelser i ulike bransjer og påpekte skjevheter i lønn mellom kvinner og menn (NOU, 2008:8).³

I 1972 ble det satt ned et utvalg som skulle vurdere kvinners lønsplassering i offentlig virksomhet. Utvalget skulle gi en faktisk fremstilling av lønnsforholdene for offentlige yrkesgrupper hvor kvinner utgjorde størstedelen av arbeidsstyrken. Særlig skulle utvalget vurdere om typiske kvinneyrker utførte arbeid av lik verdi med yrker dominert av menn, og hvorvidt yrkesgrupper som utfører arbeid av lik verdi har lik lønn. Utvalget gjorde en helt konkret vurdering av verdien til ulike typer arbeid. Dette resulterte i at utvalget fant store lønnsforskjeller mellom yrkesgrupper som utførte arbeid som utvalget vurderte at hadde lik verdi. I vurderingene av arbeidets verdi ble det lagt til grunn nivå på utdanning, arbeidstid, arbeidsforhold, arbeidets ansvar og avansementsmuligheter (NOU, 1974:47).

Rapporten konkluderte at kvinnedominererte yrkesgrupper hadde systematisk lavere lønn enn tilsvarende mansdominererte yrker. Rapporten vakte oppmerksomhet og skapte offentlig debatt. Resultatene ble brukt som argumenter i tariffforhandlinger og det ble gjennomført oppjusteringer i noen av kvinneyrkene.

³Likelønnsrådet ble omgjort til Likestillingsrådet i 1972. I 1997 ble Likestillingsrådet nedlagt. Rådets sekretariat ble

omgjort til Likestillingscenteret, fra 2006 Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Den første likestillingsloven ble vedtatt i 1978 og trådte i kraft i 1979.⁴ Loven slo fast at kvinner og menn i samme virksomhet skulle ha lik lønn for arbeid av lik verdi. I store deler av kvinnebevegelsen og på venstresiden av Stortinget mente flere at loven ikke gikk langt nok, blant annet fordi den nøyde seg med å kreve at prinsippene om likelønn skulle gjelde for ansatte hos samme arbeidsgiver. For LO og store deler av Arbeiderpartiet var det imidlertid viktig at loven ikke grep inn i den frie forhandlingsretten til partene i arbeidslivet, noe som ville være tilfellet om man kunne kreve lik lønn for likt arbeid hos ulike arbeidsgivere (Skard, 2003). Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling ble opprettet for å håndheve likestillingsloven.

I 1995 nedsatte regjeringen et nytt offentlig utvalg, Arbeidsvurderingsutvalget, som skulle komme med forslag for å nå målet om likelønn. Utvalget la til grunn at det skjer lønsmessig forskjellsbehandling av kvinner i arbeidslivet, og vektla at en viktig del av lønnsforskjellen mellom kvinner og menn skyldes gjennomgående lavere lønn i kvinnedominerte stillinger og yrker. Utvalget mente at slik verdsettingsdiskriminering er påvist når en kvinnedominert gruppe har lavere lønn enn en mannsdominert gruppe, selv om de utfører arbeid av lik verdi.

Utvalget konkluderte også med at metoden *arbeidsvurdering* kan danne et grunnlag for utvikling av tiltak for likelønn. Metoden arbeidsvurdering skulle måle arbeidets verdi for grupper på tvers av fag- og yrkesgrenser, og gjøre det mulig å sammenligne og vise verdien i kvinners og menns arbeid, i et kjønnsdelt arbeidsmarked. Stillingenes egenskaper skulle etter forslaget vurderes opp mot utvalgte faktorer som for eksempel krav til kompetanse, problemløsning, ansvar og arbeidsbetingelser. Verdien av ulike stillingene skulle sammenlignes ut fra disse kriteriene.

Utvalget bygget sitt arbeid på vurderingene av arbeid av lik verdi som ble gjennomført i 1972-74. Det ble utviklet et rammeverk og retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering. Dette ble presentert som et tilbud til partene i arbeidslivet (NOU, 1997:10). I etterkant ble det gjennomført et forsøk med arbeidsvurdering som tiltak for likelønn for utvalgte stillinger i 15 virksomheter. Forsøket viste at arbeidsvurdering kan være et effektivt virkemiddel for å identifisere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i stillinger av lik verdi *i samme virksomhet*, og resultatet fra vurderingene ble i hovedsak akseptert av deltakerne i de lokale prosjektgruppene. (Becken & Berg, 2005).

⁴ Likestillingsloven ble revidert en rekke ganger, men ble i 2013 erstattet av en ny lov med samme navn. I 2018 ble også denne loven erstattet av Likestillings- og

I 2002 ble retten til likelønn innskjerpet i Likestillingsloven, ved at det ble tilføyd at retten til lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi gjelder uavhengig av om sammenligningspersonene tilhører ulike fag og får sin lønn fastsatt etter ulike tariffavtaler. I tillegg ble det tatt inn hvilke kriterier som skal legges til grunn når det skal vurderes om arbeid er av lik verdi (NOU, 2008:8).

I makt- og demokratiutredningen som ble gjennomført i perioden 1998 – 2003 ble det blant annet satt søkelys på kvinners lave representasjon i flere yrkesgrupper på toppen av norsk samfunnsnivå. I kjølvannet av utredningen krevde flere at det ble satt ned en kommisjon for å se på likelønsspørsmålet særskilt (Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon, 2004). En slik kommisjon, Likelønnskommisjonen, ble satt ned av regjeringen Stoltenberg II, og la frem sin rapport i 2008. Likelønnskommisjonen skulle gi en samlet beskrivelse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, og vurdere hva som kan bidra til å redusere lønnsforskjellene. Et av forslagene var en likelønnsport på om lag tre milliarder, som i forbindelse med en tariffrevisjon skulle brukes til å heve lønnsnivået i kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor (NOU, 2008:8).

I 2010 ble Skejeutvalget nedsatt for å utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Utvalgets arbeid ble presentert i to NOU-er: Struktur for likestilling (NOU 2011: 18) og Politikk for likestilling (NOU 2012: 15).

Både Likelønnskommisjonens konklusjoner og regjeringen Stoltenberg IIs oppfølging av Skjeieutvalget (St. meld. 44 2012-2013) pekte på at Norge har et relativt kjønnsdelt arbeidsmarked. Spørsmålet om kvinners og menns arbeid verdsettes likt ble løftet enda høyere på dagsorden.

St. meld. 44 2012-2013 ble trukket av regjeringen Solberg før stortingets behandling. I 2017 la regjeringen Solberg frem forslag om en ny, felles Likestillings- og diskrimineringslov (Prop. 81 L (2016–2017)). Forslaget innebar at Likestillingsloven, Diskrimineringsloven om etnisitet, Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og Diskrimineringsloven om seksuell orientering ble erstattet av en felles lov. I regjeringens forslag ble det foreslått å ikke videreføre arbeidsgivers redegjørelsesplikt. I forbindelse med Stortingsbehandlingen av Prop. 81 L (2016–2017) i juni 2017, der loven ble vedtatt, fattet Stortinget imidlertid følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen bevare aktivitets- og redegjørelsesplikten, samt styrke den ved å følge opp

diskrimineringsloven, som også omhandlet likestilling og diskriminering på bakgrunn av etnisitet, seksuell legning, og funksjonsnedsettelse.

Skjeie-utvalgets anbefalinger til endringer, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en sak om dette.»

Regjeringen la deretter, i Prop. 63 L (2018–2019), frem et forslag om å styrke aktivitets- og redegjøringsplikten. Den ble senere vedtatt av stortinget og gjelder fra 01.01.2020.

2.2 Aktivitets- og redegjøringsplikten

Arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt i Likestillings- og diskrimineringsloven ble styrket fra og med 1.1.2020. Arbeidsgivers plikter etter loven kan deles i tre kategorier, hvor type og størrelse på virksomheten er avgjørende for hvor omfattende plikten er:

Aktivitetsplikten er en plikt til å gjøre noe aktivt for å fremme likestilling og å hindre diskriminering i virksomheten. Aktivitetsplikten innebærer at arbeidsgiver må

1. Undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling.
2. Analysere årsakene til identifiserte risikoer.
3. Iverksette egnede tiltak.
4. Vurdere resultatene av punktene 1) til 3).

Som et ledd i punkt 1 om å undersøke eventuelle risikomomenter i selskapet, skal selskapet annethvert år kartlegge:

- i. lønnsforhold fordelt etter kjønn og
- ii. bruken av ufrivillig deltidsarbeid.

Opplysnings- og dokumentasjonsplikt er plikt til å kunne dokumentere at aktivitetsplikten er oppfylt, dersom de ansatte, deres representanter, Likestillings- og diskrimineringsombudet eller forskere ber om innsyn i dette (PwC, 2022).

Redegjøringsplikten er en selvstendig plikt til å redegjøre i virksomhetens årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Redegjøringsplikten er regulert i Likestillings- og diskrimineringsloven § 26a. Denne slår fast at arbeidsgiver skal redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling og hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i samme lov. Begge deler representerer en utvidelse av redegjøringsplikten sammenlignet med hvordan den var før 1.1.2020, og henger sammen med de nye kravene om kartlegging av henholdsvis lønn og ufrivillig deltid. Arbeidsgivere i alle offentlige virksomheter og private virksomheter med flere enn 50 ansatte skal i henhold til denne plikten redegjøre for tilstanden for likestilling i virksomheten en gang i året. Den nye lovpålagte

likelønnskartleggingen skal senest gjennomføres for første gang for år 2021 i årsrapportene som publiseres i 2022. Denne rapporteringen skal gjennomføres jevnlig og minst annethvert år, slik at det blir mulig å følge utviklingen. Formålet er ikke å sammenlikne lønn for grupper av ansatte på tvers av virksomheter, men at det skal være god oversikt over likelønns situasjonen innad i hver virksomhet.

Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) som følger opp aktivitets- og redegjøringsplikten. Dersom ombudet mener at en virksomhet ikke overholder sin plikt, kan de klage arbeidsgiveren inn for Diskrimineringsnemnda. Nemnda kan da pålegge arbeidsgiveren å redegjøre i tråd med loven, og de kan fatte vedtak om tvangsmulkt.

I statens personalhåndbok fremgår det hvordan aktivitets- og redegjøringsplikten og lønnskartleggingen skal gjennomføres i statlige virksomheter. Lønnskartleggingen skal foregå minst annet hvert år. Kartleggingen skal være basert på kvantitative data (månedslønn eller årslønn i heltids-ekvivalenter). Alle ansatte skal tas med. Arbeidsgiver skal dele inn i hensiktsmessige grupper, for eksempel fordeling etter stillingsgrupper. Videre skal kartleggingen være basert på sammenligning mellom lønnsopplysninger (gjennomsnitt) mellom kvinner og menn i de respektive stillingsgruppene, og det må komme frem andel kvinner og menn i de ulike gruppene. Alt arbeidsvederlag skal med. Det skal gjøres kartlegging av likt arbeid og arbeid av lik verdi på tvers av virksomheten, og resultatene av kartleggingen skal offentliggjøres i anonymisert form.

Gjennom prosessen skal de ansatte sikres mulighet til å delta i vurderingen av hvilke grupper som skal i hvilken stillingskategori. Virksomhetene skal etter å ha redegjort for tilstanden redegjøre for hva de gjør for å bidra til å oppfylle aktivitetsplikten. Hvorvidt og hvordan de tillitsvalgte har vært involvert i arbeidet med kartleggingen, samt eventuelle funn og tiltak som planlegges, skal komme frem i redegjørelsen.

Kartleggingen skal vise lønn for kvinner og menn i ulike stillinger gruppert etter arbeidstakere som utfører likt arbeid og arbeid av lik verdi. Et viktig spørsmål som oppstår, er hva som er arbeid av lik verdi og hvordan dette skal kategoriseres.

Arbeidet med å avgjøre hva som er arbeid av lik verdi krever både en konkret vurdering med henblikk på virksomheten, og et overordnet perspektiv på hvilke forhold som kan være saklige grunner til lønnsforskjeller kontra argumenter som ikke står seg.

2.3 Bufdirs veileder

I forbindelse med at aktivitets- og redegjørelsesplikten ble styrket, fikk Bufdir i oppgave fra Kulturdepartementet å utarbeide veiledningsmateriell og maler for hvordan arbeidsgivere kan oppfylle forpliktelsene i praksis. Bufdir har derfor i samarbeid med blant annet arbeidslivets parter, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og likestillingssettene, utarbeidet en veileder som ligger publisert på Bufdirs nettsider. Veilederen skiller mellom private virksomheter med færre enn femti ansatte, og andre virksomheter. Førstnevnte har mindre omfattende forpliktelser enn offentlige virksomheter og store private virksomheter. I det følgende tar vi for oss veiledningen rettet mot offentlige virksomheter.

Veilederen tar for seg hele Aktivitets- og redegjørelsesplikten (ARP). Den tar overordnet for seg hva som er hensikten med pliktene, og definerer nøkkelbegrep og definisjoner som det er viktig å ha oversikt over. Den definerer de ulike diskrimineringsgrunnlagene og at aktivitetsplikten gjelder for mange ulike prosesser i arbeidslivet, herunder:

- Rekruttering
- Lønns- og arbeidsvilkår
- Forfremmelse, utviklingsmuligheter og karriere
- Tilrettelegging
- Mulighet for å kombinere arbeid og familieliv
- Trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold

Veilederen foreslår hvem som kan involveres i ARP, og et årshjul for de ulike oppgavene som inngår, og understreker at arbeidsgivere skal samarbeide med representanter for de ansatte i ARP-arbeidet. Videre konkretiserer den virksomhetenes forpliktelser nevnt i forrige delkapittel.

Tema for denne rapporten er aktivitetspliktens pålegg om å kartlegge lønnsforskjeller og kjønnsfordeling i

grupper av ansatte som utfører arbeid av lik verdi. I forarbeidene til den nye loven om aktivitets- og redegjørelsesplikten ligger det mange føringer på hvordan lønnskartleggingen skal foregå, hvordan data om lønn og arbeidstid skal håndteres, og hvordan sammenhengen mellom kjønn og lønn skal rapporteres. Veilederen viderefremmer disse, og inneholder også maler som kan benyttes for å lette produksjonen av tabeller og tekst til årsrapport. Veilederen inneholder også malverk for hvordan man kan vurdere hvilke stillinger som utfører arbeid av lik verdi, inspirert av tidligere nevnte forsøk med arbeidsvurdering. Vi kommer tilbake til de konkrete rådene og anbefalingene i de påfølgende kapitlene i rapporten.

2.4 Likelønnsstandarden på Island

Island ble i 2018 den første nasjonen i verden som gjorde det lovpålagt for bedrifter og institusjoner med over 25 ansatte (i fulltids-stillinger på årsbasis) å bevise at de lønner menn og kvinner likt for samme jobb. Arbeidsgivere må gjennom en lovpålagt ekstern sertifiseringsprosess hvor det undersøkes hvorvidt lønssystemet deres gir samme lønn for jobber av samme verdi. (IST85: 2012). Standarden har flere likhetstrekk med forslaget til arbeidsvurdering som det norske arbeidsvurderingsutvalget la fram i NOU 1997:10, og som senere inspirerte den norske aktivitets- og redegjørelsesplikten. Det skal foregå en gjennomgang av stillingstyper, innenfor hver enkelt bedrift – men på tvers av stillings- og organisasjonsgrenser – med utgangspunkt i faktorene kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold. I motsetning til den norske lovgivningen har den islandske mindre fokus på at ansattes representanter skal delta i arbeidet med vurderinger og rapportering (Wagner & Grødem, 2018).

3. Staten som arbeidsgiver og likelønnsproblematikk i det statlige tariffområdet

Den norske stat er en stor og viktig arbeidsgiver i Norge. Den praktiske utøvelsen av arbeidsgiveroppgavene er håndtert av de mange ulike statlige virksomhetene. Den statlige arbeidsgiverpolitikken har mange rammer, og er mer regulert i lønnsfastsettelsen sammenliknet med privat sektor. I de årlige lønnsforhandlingene avtaler partene sentralt en økonomisk ramme som fordeles sentralt og/eller lokalt. Siden 2016 har det vært to ulike hovedtariffavtaler. Disse har ulik tilnærming til fordelingen av lønnsmidler mellom sentrale lønnsoppgjør og lokale forhandlinger. Både arbeidsgiverparten og arbeidstakerparten i statlig sektor har intensjoner og vilje til å bidra til likelønn og det har de senere årene vært stabilitet i tallene for likelønn i staten.

3.1 Staten som arbeidsgiver

3.1.1 Én stat, men mange statlige virksomheter

I det statlige tariffområdet er om lag 166 000 statsansatte (DFØ, 2022) fordelt på i underkant av 200 virksomheter. Det er flere typer statlige virksomheter som er underlagt departementene. Dette er direktorater, tilsyn, forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (slik som universiteter og høyskoler) og ombud (Regjeringen, 2022). Statlige virksomheter styres av lovverk, budsjett, fullmakter og instruksjoner. Staten har også en arbeidsgiverstrategi som angir retning for den statlige arbeidsgiverpolitikken i det statlige tariffområdet, inkludert departementene og underliggende virksomheter (KDD, 2020).

Størrelsen på virksomhetene varierer, fra noen få ansatte til store og landsdekkende virksomheter med mange tusen ansatte. Om lag en tredjedel har under 100 ansatte. De tre største virksomhetene i staten er NAV, Politi- og lensmannsetaten og Forsvaret. Sistnevnte med rundt 19000 ansatte.

3.1.2 KDD har ansvaret for arbeidsgiverpolitikken

Selv om hver statsråd er øverste ansvarlig for sitt departement med tilhørende virksomheter, er det Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) som forvalter den sektorovergripende arbeidsgiverpolitikken i staten. Denne gir rammer for

utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen i statlige virksomheter. Departementets mål er å bidra til at statlige virksomheter er kompetente arbeidsgivere med attraktive arbeidsplasser. Departementet forvalter statsansatteloven, tjenestetvistloven, karanteneoven og forskrifter til lovene. KDD tar initiativet til og følger opp sentrale arbeidsgiverpolitiske satsinger, er pådriver for og støtter arbeidet med omstilling, kompetanseutvikling, ledelse, samt et inkluderende og mangfoldig arbeidsliv (Statens personalhåndbok, 2022).

3.2 Samarbeid og medbestemmelse

3.2.1 De sentrale partene i staten

KDD er den sentrale arbeidsgiverparten i staten. Hovedsammenslutningene er motpartene på arbeidstakersiden. Det er lov om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven) fra 1958 som gir hovedsammenslutningene forhandlingsretten i staten. Fagforeningene, som de ansatte i staten er medlemmer av, er som regel tilsluttet en av hovedsammenslutningene. Det er i dag fire hovedsammenslutninger i staten: LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne (Stokke, 2022). Av de om lag 166 000 ansatte i staten er 143 899 medlemmer av en fagforening som igjen er organisert under, eller har et forhandlings samarbeid med, en av de fire hovedsammenslutningene. LO stat representerer 44 322, Akademikerne 40 158, Unio 35 033 og YS stat representerer 24 386 medlemmer.

3.2.2 Hovedavtalen i staten

Den første hovedavtalen i staten ble inngått i 1980. Avtalen er en sentral del av det kollektive partsforholdet fordi den fastsetter forhandlingsorden og regulerer de ansattes medbestemmelse i virksomhetene gjennom fagforeningene. Avtalen definerer hvem som er de lokale partene ute i virksomhetene, og det stilles krav til et visst antall medlemmer for at en fagforening skal få partsrettigheter. Avtalen skal bidra til gode arbeidshold for de ansatte og god drift av virksomhetene. I tillegg er det bestemmelser om at samarbeidet skal tilpasses lokale forhold, ved at det utarbeides tilpasningsavtaler i den enkelte virksomhet (Hagen, Seip, & Svalund, 2020).

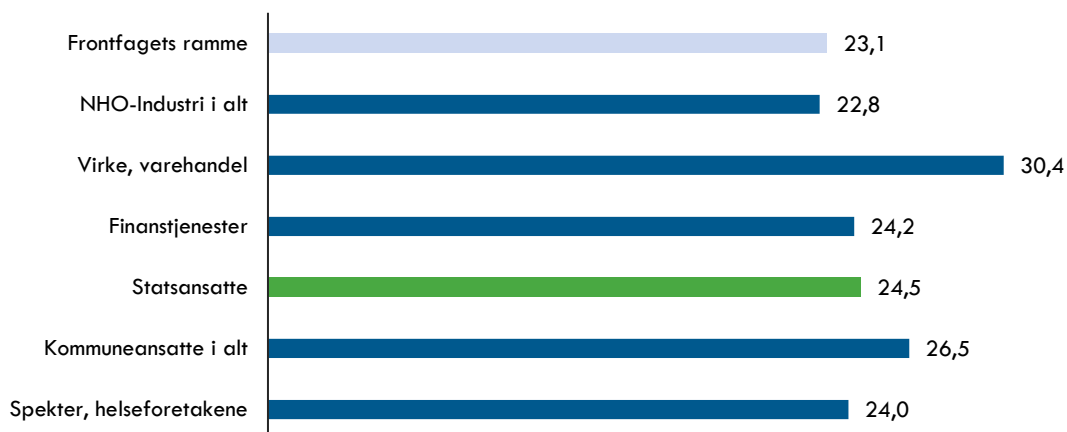
Hovedavtalen reforhandles jevnlig og er blitt utvidet med nye temaer opp gjennom årene. Det er planlagt forhandlinger om ny hovedavtale høsten 2022.

Samarbeidet mellom partene foregår altså både sentralt mellom KDD og hovedsammenslutningene og

lokalt mellom de enkelte fagforeningene og ledelsen i virksomhetene. Som en del av dette rammeverket forhandles det om lønn både sentralt gjennom hovedtariffavtaler, og lokalt gjennom lokale

lønnforhandlinger. I det videre ser vi nærmere på rammene for lønnsoppgjøret samt sentral og lokal lønnspolitikk.

Figur 3-1: Akkumulert årslønnsvekst i de største forhandlingsområdene prosent. 2014 - 2021



Kilde: Teknisk beregningsutvalg (NOU, 2022:4) og Oslo Economics. Illustrasjon: Oslo Economics. Figuren viser at over en periode på syv år er det små forskjeller i akkumulert årslønnsvekst, målt i prosent, mellom de store forhandlingsområdene i Norge. Frontfagets ramme er den lønnsveksten som avtales i frontfaget, altså avtalen mellom Norsk industri (NHO) og Fellesforbundet (LO) og Parat (YS).

3.3 Lønsforhandlinger i staten

3.3.1 Frontfaget legger ofte rammen for lønnsoppgjøret i staten - både i teori og praksis

Lønnsdannelsen i Norge bygger på frontfagsmodellen, som grovt sett kan beskrives ved at konkurranseutsatt næringsliv forhandler først. Resultatet i dette oppgjøret danner en norm for lønnsveksten i de forhandlingsområdene som følger etter. Modellen har sikret at lønnsveksten i de ulike forhandlingsområdene har vært rimelig lik sett over en periode på noe tid. Staten som forhandlingspart har sluttet opp om frontfagsmodellen ved å holde lønnsoppgjørene i sin sektor innenfor rammene av frontfagsoppgjøret over tid.

Frem til nå har det vært stor grad av samsvar mellom hva som har blitt avtalt i de sentrale lønnsforhandlingene, og hva som har blitt den faktiske lønnsutviklingen i statlig sektor. Som Figur 3-1 viser, ligger den akkumulerte årslønnsveksten i staten tett opp til frontfagets ramme, i perioden 2014 – 2021 (NOU, 2022:4).

3.3.2 Det er to ulikelydende hovedtariffavtaler i staten

Innenfor rammen av hovedavtalen, tjenestetvisteloven og resultatet i frontfaget, forhandler staten med hovedsammenslutningene i tariffoppgjør. Forhandlingene resulterer i en hovedtariffavtale (HTA).

Tarifforhandlinger gjennomføres årlig. Annethvert år gjennomføres hovedtariffoppgjør. Ved et

hovedtariffoppgjør forhandles det om alle elementene i hovedtariffavtalen, for eksempel lønn, fellesbestemmelser, pensjon og gjennomføring av lokale forhandlinger. Et mellomoppgjør gjennomføres året mellom to hovedtariffoppgjør. Her forhandles det i hovedsak om lønn for det andre avtaleåret. Forhandlingene gjennomføres på lignende måte som i andre tariffområder, som for eksempel helseforetakene, industrien, varehandelen og kommunal sektor.

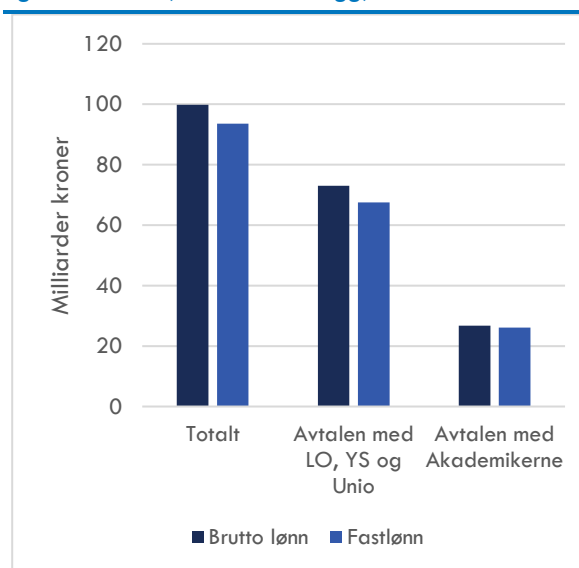
Frem til 2016 var det én hovedtariffavtale i staten. Fra 2016 ble utfallet etter forhandlingene og meklingen at staten inngikk to ulikelydende hovedtariffavtaler. Den ene hovedtariffavtalen ble inngått mellom staten og Akademikerne. Den andre hovedtariffavtalen inngikk staten med henholdsvis LO Stat, YS Stat og UNIO. Uorganiserte arbeidstakere ble i perioden 2016-2021 regnet som en del av sistnevnte avtale (Statens personalhåndbok, 2016).

Figur 3-2 illustrerer fordelingen av lønnsmasse for de to avtalene, og summen av avtalene. Figuren viser også forskjellen på avtalt lønn og brutto lønn. Brutto lønn inkluderer ulike tillegg som for enkelte arbeidstakere er en viktig del av total lønn.

De to hovedtariffavtalene er sammenfallende på mange områder, som for eksempel i fellesbestemmelsene og mye av det som gjelder lokale lønnsforhandlinger. Siden det ble to avtaler i 2016, har den største forskjellen har vært fordelingen

mellom sentrale og lokale tillegg. En annen forskjell finnes i reglene om tvisteløsninger i de to avtalene.

Figur 3-2: Lønnsmasse i milliarder kroner fordelt på de to hovedtariffavtalene, og totalt sett. Avtalt lønn og brutto lønn (inkluderer tillegg).



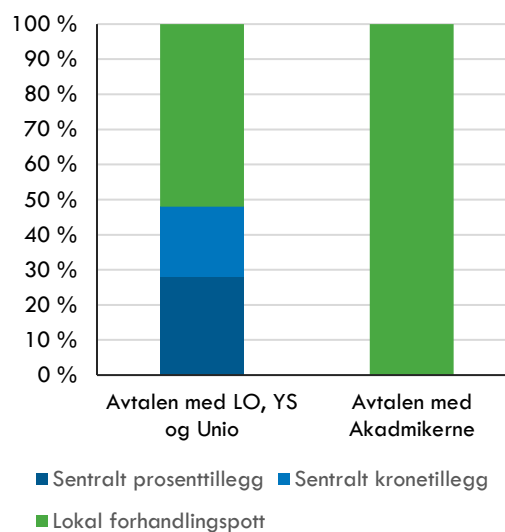
Kilde: Statens beregningsutvalg SBU 2022. Illustrasjon Oslo Economics. Figuren illustrerer fordelingen av lønnsmasse for de to avtalene, og summen av avtalene. Figuren viser også forskjellen på fastlønn og brutto lønn. Brutto lønn inkluderer ulike tillegg som for enkelte arbeidstakere er en viktig del av total lønn.

Akademikerne har typisk ønsket at mest mulig av lønnsmassen skal fordeles i lokale lønnsforhandlinger. LO Stat har typisk ønsket at mest mulig av lønnen skal fordeles i sentrale forhandlinger. I perioden 2016 – 2021, under regjeringen Solberg, ønsket staten også at alt av lønnen ble forhandlet lokalt. Resultatet ble at staten og Akademikerne oppnådde enighet om å fordele alle⁵ disponible midler til lokale forhandlinger. I hovedtariffforhandlingene mellom staten og LO Stat, YS Stat og Unio har partene hvert år kompromisset om ulike fordelinger mellom sentrale tillegg og avsetning til lokale forhandlinger.

I Figur 3-3 har vi illustrert hvordan lønnstillegget mellom de to avtalene ble fordelt i lønnsoppgjøret i 2021. I Akademikeravtalen ble hele tillegget avsatt til lokale forhandlinger. I hovedtariffavtalen mellom staten og LO Stat, YS Stat og Unio ble halvparten avsatt til lokale forhandlinger, mens den andre halvparten ble gitt sentralt som en kombinasjon mellom et prosentvis tillegg og et kronetillegg som varierte med hvilket lønnstrinn man var på (Statens personalhåndbok, 2021).

⁵ Av beregningstekniske grunner ble det også – enkelte år – fordelt noe midler sentralt.

Figur 3-3: Fordeling av andelen sentrale og lokale tillegg i den totale lønnsmassen på de to hovedtariffavtalene. Lønnsoppgjøret 2021.



Kilde: (Statens personalhåndbok, 2021). Illustrasjon: Oslo Economics. Figuren illustrerer at under lønnsoppgjøret i 2021 ble hele tillegget til Akademikerne avsatt til lokale forhandlinger. I avtalen med LO Stat, ys Stat og Unio ble halvparten avsatt til lokale forhandlinger, mens den andre halvparten ble gitt sentralt som en miks mellom et prosentvis tillegg og et kronetillegg som varierte med hvilket lønnstrinn man var på.

3.3.3 Nye hovedtariffavtaler for 2022-2024

I 2022 var det hovedtariffforhandlinger mellom staten og hovedsammenslutningene for tariffperioden 2022-2024. Et av resultatene ble at Unio gikk over til Akademikerne hovedtariffavtale. I denne avtalen ble det avtalt at alle lønnstilleggene skulle fordeles i lokale lønnsforhandlinger ved den enkelte virksomhet. I avtalen med LO Stat og YS Stat ble 70 prosent av de disponible midlene avsatt til sentrale tillegg, mens 30 prosent gikk til lokale lønnsforhandlinger.

Det ble også gjort endringer i begge avtaler⁶. I avtalen til LO Stat og YS Stat ble systemet for ansiennitetsopprykk endret. De gamle lønnsrammene ble erstattet av to lønnsstiger. Den ene lønnsstigen er på 10 år og den andre er på 16 år. Stigene sikrer et årlig prosentvist opprykk. Lønnsstigen på 16 år ble også tatt inn i avtalene med Akademikerne og Unio. Stigene er dermed likt utformet i begge avtalene.

A-tabellen og lønnstrinn beholdes i avtalen med LO Stat og YS Stat, mens reglene for minstelønner og godskriving av arbeidserfaring, utdanning m.m. er forskjellig i de to avtalene.

Avtalen til Unio og Akademikerne har nå til sammen flere medlemmer enn avtalen til LO Stat og YS Stat. Staten ved KDD gav imidlertid ved starten av

⁶ <https://lovdata.no/dokument/SPHPM/pm-2022-06>

hovedtarifforhandlingene i 2022 uttrykk for at de på sikt ønsker én felles hovedtariffavtale i staten⁷.

Når det gjelder håndteringen av de uorganiserte ble det også endringer. Fra å inngå i HTA med fleste medlemmer vedtok⁸ stortinget at de uorganiserte skal følge tariffavtalen som har flest medlemmer i hver enkelt virksomhet.

3.3.4 Lokal lønnspolitikk

Statens lønssystem forutsetter at de lokale partene har en egen lønnspolitikk. Ifølge KDD skal den statlige lønnspolitikken legge til rette for at virksomhetene innenfor hovedtariffavtalene i staten gis handlefrihet til å rekruttere, beholde og utvikle den kompetansen statlige arbeidsgivere er avhengige av for å løse sine oppgaver og nå de mål som er satt i tildelingsbrevene. Virksomhetene må ha en lokal lønnspolitikk som understøtter de føringene som er nedfelt i de statlige hovedtariffavtalene. I hovedtariffavtalene i staten er det forutsatt at den lokale lønnspolitikken skal utformes også slik at likelønn, kompetanse og ansvar, midlertidig ansatte og ansatte i permisjon ivaretas. (Statens personalhåndbok, 2022)

3.3.5 Årlige lokale forhandlinger

Det gjennomføres årlige lokale lønnsforhandlinger etter hovedtariffavtalenes punkt 2.5.1 dersom det er avsatt midler til det sentralt i tariffoppgjørene. Det kan også gjennomføres årlige forhandlinger hvis den enkelte virksomhet setter av midler til det. Sistnevnte forutsetter dekning på virksomhetens ordinære budsjett. Det forhandles både om stillingskategorier og lønn m.m. Per i dag er det i underkant av 200 forhandlingssteder i staten.

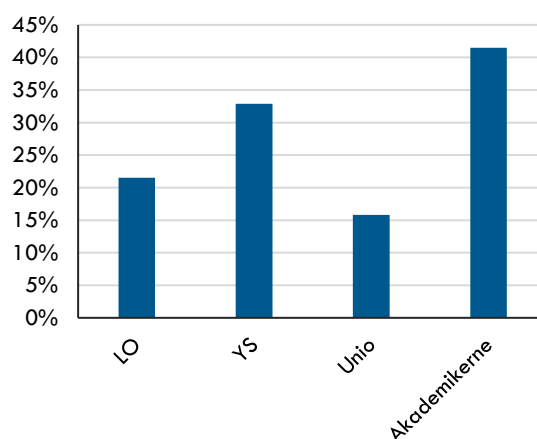
KDD sender hvert år ut et skriv om gjennomføringen av de lokale forhandlingene. Dette angir blant annet hvordan man skal beregne lønsmassen som det skal forhandles om for de to avtalene i den enkelte virksomhet, og angir nærmere regler for forhandlingene.

De sentrale partene kan avtale føringer for de lokale lønnsforhandlingene, for eksempel har det vært gitt føringer om at likelønn skal prioriteres. De lokale lønnspolitikken kan også gi føringer for forhandlingene, som de lokale partene er enige om. Som regel har arbeidsgiverne og de lokale fagforeningene også forskjellige prioriteringer for forhandlingene.

Undersøkelser viser at medlemmene i de ulike hovedsammenslutningene har ulikt syn på hvor viktig det er at lønnsforskjeller reduseres. Dette er noe av

det som kan påvirke de tillitsvalgtes prioriteringer når de representerer sine medlemmer i lokale forhandlinger. Figur 3-4 viser at andelen respondenter i YS' arbeidslivbarometer som er enig i påstanden "Lønnsforskjeller trenger ikke reduseres" varierer. Blant Akademikerne medlemmer finner vi den høyeste andelen som er enig i denne påstanden, mens Unio sine medlemmer er minst tolerante ovenfor lønnsforskjeller.

Figur 3-4: Andelen respondenter som er enig i følgende påstand: "Lønnsforskjeller trenger ikke reduseres"



Kilde: YS' arbeidslivbarometer. Illustrasjon: Oslo Economics. Figuren viser at medlemmene i de ulike hovedorganisasjonene har ulikt syn på hvor viktig det er at lønnsforskjeller reduseres. ⁴

3.3.6 Lokale forhandlinger på særlig grunnlag

Hovedtariffavtalene inneholder også bestemmelser om at det kan gjennomføres endringer i den enkeltes lønn på særlige grunnlag. Disse forhandlingene føres etter hovedtariffavtalenes punkt 2.5.3. Både arbeidsgiver og fagforeningene kan fremme krav på særlig grunnlag. Det finnes flere særlige grunnlag, men det er spesielt to av dem som ifølge hovedsammenslutningene i staten er mye brukt.

Det første er etter punkt 2.5.3 nr. 1 a) der grunnlaget er at det har skjedd vesentlige endringer i de forhold som er lagt til grunn ved fastsetting av stillingenes/ansattes lønn. Forhandlinger etter 2.5.3 nr. 1 a) kan tvistes. Det vil si at partene kan ta saken til Statens lønnsutvalg dersom de ikke oppnår enighet i forhandlingene.

Det andre grunnlaget som er mye brukt, er i punkt 2.5.3. nr. 2. Dette punktet gir grunnlag for å gi lønnsøkning til arbeidstakere når det er særlige vansker med å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft, eller dersom arbeidstakeren

⁷

https://www.regjeringen.no/contentassets/4d18aafbda394618a104f7d887a08fd7/statens-forste-tilbud_200422.pdf

⁸ Partene skal sette ned et lønnsutvalg som skal finne en mer varig løsning på ordningen med de uorganiserte.

har gjort en ekstraordinær arbeidsinnsats. Kommer partene ikke til enighet, kan tvisten ikke ankes. Arbeidsgivers siste tilbud skal da gjelde.

Forhandlinger etter nr. 2 oppstår gjerne dersom en arbeidstaker har fått et annet jobbtilbud, eller når arbeidsgiver ønsker å sikre seg at lønnen til en eller flere arbeidstakere er konkurransedyktige.

Forskjeller i lønn, som ikke kan forklares med annet enn kjønn er et selvstendig grunnlag for å kreve 2.5.3-forhandlinger etter nr. 3. Hovedtariffavtalene slår fast at «Der dokumenterte lønnsforskjeller ikke kan forklares med annet enn kjønn, skal arbeidsgiver i samråd med de tillitsvalgte rette opp lønnsforskjellene i henhold til likestillings- og diskrimineringsloven § 34. Det samme gjelder der dokumenterte lønnsforskjeller ikke kan forklares med annet enn diskrimineringsgrunnlagene i likestillings- og diskrimineringslovens § 6. Det skal settes opp protokoll fra møtet.» Denne muligheten brukes imidlertid i begrenset grad av virksomhetene i dag.

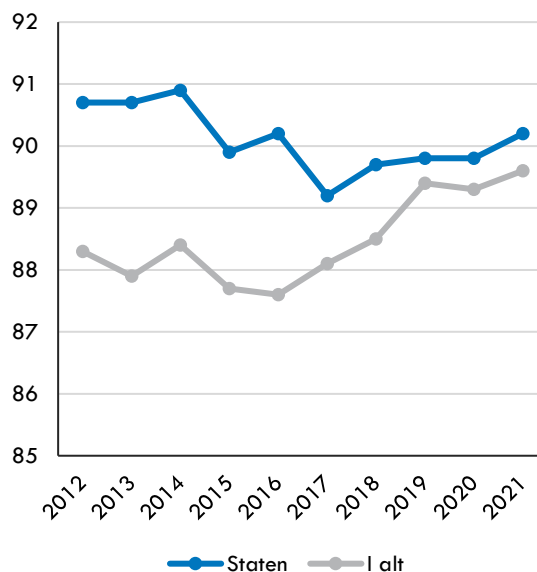
Midlene til å gjennomføre lønnsendringer etter 2.5.3 må dekkes inn av virksomheten selv. Det kommer ikke ekstra midler fra KDD for å gjennomføre slike lønnsjusteringer.

3.4 Likelønnsproblematikken i staten

3.4.1 Mekanismer for likelønn i de to hovedtariffavtalene

Selv om både arbeidsgiverparten og arbeidstakerpartene i statlig sektor har intensjoner og vilje til å bidra til likelønn, har det de senere årene vært stabilitet i tallene for likelønn i staten. Figur 3-5 viser at kvinner i 2021 tjente 90,2 prosent av menns lønn i staten. Kvinners lønn varierte mellom 82,6 og 98,7 prosent i de ulike tariffområdene. I alt tjente heltidsansatte kvinner i gjennomsnitt 89,6 prosent av tilsvarende lønn for menn i 2021. Dette er en oppgang på 0,3 prosentpoeng fra året før (NOU, 2022:4).

Figur 3-5: Utviklingen i kvinners lønn som andel av menns lønn. Statlig tariffområde sammenliknet med samfunnet i alt.



Kilde (NOU, 2022:4). Illustrasjon: Oslo Economics. Figuren viser at i staten tjente kvinner i 2021 90,2 prosent av menns lønn. I alt tjente heltidsansatte kvinner i gjennomsnitt 89,6 prosent av tilsvarende lønn for menn i 2021.

3.4.2 Referanser til likelønn i avtaleverket

For likelønn og likestilling inneholder Hovedavtalen⁹ referanser til aktivitets- og redegjørelsesplikten, og bestemmelser om likestillingsfremmende arbeid, gjennom målrettet kompetanseheving, rekruttering og vilkår for positiv særbehandling. Hovedtariffavtalene slår fast at lønnsystemet ved de lokale virksomhetene skal ivareta likelønn, for eksempel ved at arbeidstaker har rett til en årlig samtale om kompetanse, ansvar, lønn og karriereutvikling som skal bidra til likelønn mellom kjønnene.

Hovedtariffavtalene 2020-2022 fikk en ny protokolltilførsel (nr. 4) om et likestilt arbeidsliv der det også ble referert til den nye likestillings- og diskrimineringsloven. I hovedtariffoppgjøret 2022 kom et nytt punkt i selve avtale tekstene (5.8 Likestilling), som erstattet protokolltilførselen. Her blir både aktivitets- og redegjørelsesplikten (ARP) og likelønnskartleggingen spesifikt nevnt. Det står også at resultatene fra likelønnskartleggingen skal gjennomgås i det forberedende møtet til de årlige lokale forhandlingene (hovedtariffavtalenes punkt 2.6.3).

⁹ Hovedavtalen har ikke blitt oppdatert etter at den nye likestillings- og diskrimineringsloven, og den forsterkede aktivitets- og redegjørelsesplikten, trådte i kraft.

3.4.3 Ulike tilnærminger til likelønn i de to ulikelydende hovedtariffavtalene

Partene har til dels forskjellige syn på hvordan hovedtariffavtalene, og ulik vektlegging av sentrale tillegg vs. lokale lønnsforhandlinger, virker inn på likelønn.

Sentrale tillegg kan brukes til å få kontroll med at det statlige oppgjøret i stort får en god likelønnsprofil. Dette har blitt gjort tidligere ved å gi ekstra tillegg i stillinger eller lønnstrinn hvor det jobber mange kvinner. I hovedtariffoppgjøret mellom LO Stat og YS Stat i 2022 ble det for eksempel gitt ett ekstra lønnstrinn til alle førstekonsulentene, som er en kvinnedominert gruppe. De siste årene har partene i avtalen med LO stat, YS stat og Unio prioritert sentrale tillegg til de lavest lønte.

Sentrale tillegg kan altså bidra til å utjevne lønnsforskjeller i det statlige tariffområdet samlet, ved å gi større tillegg til kvinnedominerte grupper, enn til de mannsdominerte.

Utfordringen er imidlertid at slike sentrale tillegg ikke nødvendigvis slår ut på samme måte i alle virksomheter, siden bruken av stillingskoder og praktisering rundt lønsplassering varierer. Selv om man på i statlig tariffområde samlet utjevner forskjeller, kan sentrale tillegg forsterke lønnsforskjeller lokalt. For eksempel kan sentrale tillegg gis stillingsgrupper med mange kvinner i staten sett under ett, samtidig som enkelte virksomheter kan ha flertall av menn i samme stilling. I slike tilfeller kan sentrale tillegg ment for å fremme likelønn i staten som helhet bidra til større lønnsforskjeller mellom kjønnene i enkelte virksomheter.

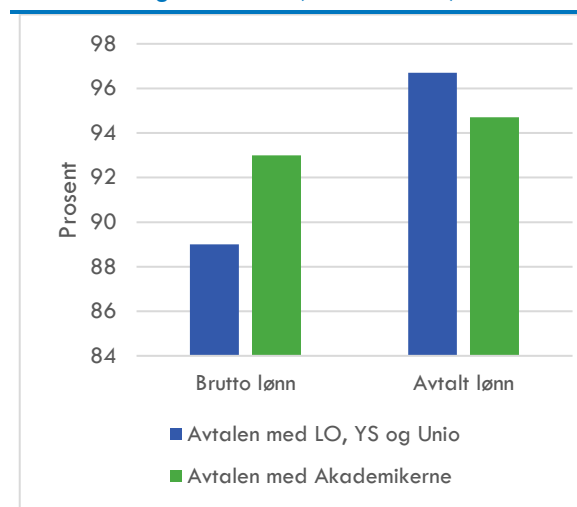
Lokale tillegg kan benyttes til å rette opp skjevheter i lønn lokalt, enten de har oppstått som følge av sentrale tillegg som beskrevet over eller skyldes helt andre forhold. Ved en stor lokal forhandlingspott kan virksomheten lettere ta utgangspunkt i egne virksomhetsspesifikke utfordringer og rette opp eventuelle skjevheter med hensyn til lønn og kjønn.

Uten en lokal lønspott vil det heller ikke være mulig å følge opp lønnsforskjeller, identifisert gjennom likelønnskartleggingen, i de lokale lønnsforhandlingene. Eventuelle uforklarte lønnsforskjeller må i tilfelle rettes opp via de ordinære budsjettmidlene (2.5.3 Forhandlinger nr. 3).

På den annen side kan det tenkes at kjønnsforskjeller i lønn lettere oppstår dersom potten som forhandles lokalt er stor. Det vil for eksempel være tilfelle dersom mannlige ansatte over tid ender opp med en større andel av den lokale potten enn det kvinnelige ansatte gjør. Dette kan tenkes å skje dersom menn i større grad enn kvinner drar nytte av individuell

forhandlingsmakt, eller dersom de har høyere lønn i utgangspunktet.

Figur 3-6: Likelønn for de ulike avtalene. Kvinners lønn som andel av menns lønn blant heltidsansatte. Avtalt lønn og bruttolønn (Tall for 2021).



Kilde: (Statistikk- og beregningsutvalget, 2022). Illustrasjon: Oslo Economics. Figuren viser at likelønns situasjonen ser forskjellig ut for begge hovedtariffavtaleområdene ut fra hvilke lønnsarter man regner med.

I statistikk og beregningsutvalget for staten (SBU), gjennomgår partene i det statlige tariffoppgjøret likelønnsprofilen i de to ulike avtalene. Figur 3-6 viser at heltidsansatte kvinner på avtalen med LO, Unio og YS i 2021 tjente 96,7 prosent av heltidsansatte menns fastlønn. Tilsvarende tall for Akademikeravtalen var 94,7 prosent. Når ulike faste og variable tillegg regnes med endrer imidlertid bildet seg slik at kjønnsforskjellene i lønn øker for begge avtaler, men mest for avtalen med LO, Unio og YS. Den totale månedsfortjenesten til kvinner på denne avtalen er 89,0 prosent av menns totale månedsfortjeneste. For Akademikeravtalen er tilsvarende tall 93,0 prosent. Det har trolig sammenheng med at flere av de ansatte på avtalen med LO Stat, YS Stat og Unio var i stillinger med høyere grad av tillegg, og at kjønnsforskjellene er større i tilleggslønn enn i avtalt lønn.

Når vi studerer utviklingen i kvinners lønn som andel av menns lønn fra 2016 til 2021 ser vi at forskjellen mellom kjønnene er noe redusert for de som er dekket av akademikeravtalen, mens den har økt noe for de som er dekket av avtalen med LO, Unio og YS. Det er imidlertid ikke mulig å definere hva som skyldes endring i sammensetning av stillinger og sysselsatte, og hva som er drevet av forskjellene i for eksempel størrelsen på den lokale potten mellom avtalene.

3.4.4 Likelønnskartlegging som verktøy for mer kunnskap om likelønn i statlige virksomheter

Et viktig ledd i arbeidet for likelønn i staten har vært å fremskaffe bedre statistikkgrunnlag. Målet har vært å komme frem til et kunnskapsgrunnlag som kan si noe om lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, og samtidig ta høyde for ulike former for organisering i de statlige virksomhetene.

Tallene vi har gått igjennom i dette kapitlet sier først og fremst noe om likelønn på aggregert nivå. Slike tall kan bestå av sammensetningseffekter, som drives av at menn har andre typer jobber enn kvinner. Det er ikke mulig å lese noe om mulige ulovlige lønnsforskjeller eller mulig verdsettelsesdiskriminering ut av tallene som er gjengitt i for eksempel Figur 3-5 og Figur 3-6.

Lønnsrapporteringen i aktivitets- og redegjørelsesplikten vil gi den enkelte virksomhet bedre oversikt over likelønns situasjonen i sin virksomhet. Ikke minst vil inndelingen i grupper som gjør arbeid av lik verdi kunne bidra til å avdekke hvor mye av lønnsforskjellene som skyldes at kvinner og menn gjør ulike typer jobber, og hvor mye som eventuelt skyldes ulik avlønning av arbeid som har lik verdi.

Rapporteringen som utarbeides skal imidlertid ikke aggregeres opp til å si noe om lik lønn for arbeid av lik verdi i hele statlig sektor. Rapporteringen skal være spesifikk for den enkelte virksomhet.

4. Oppstart av lønnskartleggingen: planlegging av arbeid, prosess og forankring

Virksomhetene som fulgte den foreslåtte tidsplanen i veilederen fra Bufdir kom for sent i gang med lønnskartleggingen. Dette påvirket hvordan arbeidet ble planlagt og forankret, og hvordan ansattes representanter ble inkludert i arbeidet. Vi foreslår at årshjulet for lønnskartleggingsarbeidet endres slik at tidsspennet for oppgavene økes, og at oppgavene bedre kan passe inn med virksomhetenes øvrige oppgaver.

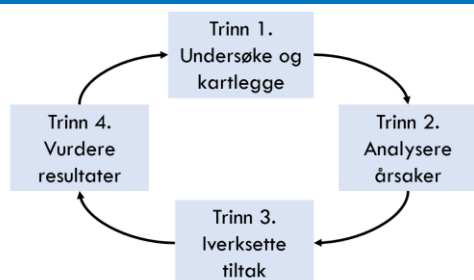
I dette kapittelet beskriver vi den første fasen i lønnskartleggingsarbeidet. Denne fasen inkluderer planlegging av arbeidet med lønnskartleggingen, forankring av mandatet, delegering av ansvaret for gjennomføring samt prosessen for inkludering av organisasjonen.

4.1 Rammebetingelser for oppgaven

4.1.1 Rammer gitt i lov og forarbeider

Som redegjort for, er ARP hjemlet i lov og gjelder alle offentlige arbeidsgivere. I henhold til loven pålegges virksomhetene konkrete arbeidsoppgaver for å jobbe mot diskriminering og for å fremme likestilling. Dette arbeidet består av fire trinn, som illustrert i Figur 4-1.

Figur 4-1: Illustrasjon av arbeidet med aktivitets- og redegjøringsplikten av likestillings- og diskrimineringsloven § 26



Kilde: (Bufdir, 2021). Figuren illustrerer de fire trinnene virksomhetene må gjennom i arbeidet knyttet til aktivitets- og redegjøringsplikten. Trinnene utføres fortløpende og syklisk.

I det første trinnet skal virksomhetene undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for de ulike grunnlagene. Med «hindre» menes både konkrete og mer usynlige hindre som for eksempel holdninger, fordommer og strukturer (Regjeringen, 2019). Annenhvert år skal virksomhetene kartlegge lønnsforhold fordelt etter kjønn og bruken av ufrivillig

deltidsarbeid. Disse to siste oppgavene fremkommer av styrkingen av ARP. I det neste trinnet skal virksomhetene analysere årsakene til risikoer som identifiseres i kartleggingen. Arbeidet skal skje fortløpende og i samarbeid med representanter for de ansatte. I det tredje trinnet skal virksomhetene iverksette tiltak for å motvirke diskriminering og bidra til økt likestilling og mangfold innad i virksomheten. Loven presiserer ikke hva slags tiltak som skal iverksettes, men de skal være egnet til å motvirke diskriminering og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten. Til slutt må virksomhetene vurdere resultater i arbeidet nevnt ovenfor, som utgjør trinn fire.

4.1.2 Råd og forslag i veilederen fra Bufdir

Loven legger ikke føringer for hvordan arbeidet knyttet til ARP skal gjennomføres, utenom at det kreves samarbeid med representanter for de ansatte. Bufdir har derfor opprettet en veileder som kan hjelpe virksomhetene med organiseringen (Bufdir, 2021). I veilederen foreslås det at arbeidet kan organiseres som en del av eksisterende arenaer for samarbeid og drøftinger mellom tillitsvalgte og arbeidsgiver, eller det kan opprettes en egen gruppe for arbeidet med ARP. Alternativt kan arbeidet deles opp, slik at det jobbes med noen av områdene i en egen ARP-gruppe. Det er da opp til den enkelte å vurdere hva som er hensiktsmessig for sin virksomhet. Veilederen inneholder et eksempel på en plan for hvordan arbeidet kan organiseres. Eksempelet er i tråd med anbefalinger om å fordele arbeidet ut over året og å involvere ledelsen jevnlig.

Veilederen foreslår at arbeidet begynner i januar, da personalavdelingen og tillitsvalgte begynner å sette sammen stillingsnivåer og kartlegger kjønnsbalanse og lønn. Da undersøker de også risiko og hindre i lønns- og arbeidsvilkår basert på grunnlagene spesifisert i § 26 i likestillings- og diskrimineringsloven. De analyserer årsaker til kjønnsforskjeller, risikoer og hindre fortløpende og foreslår tiltak. Sammen med ledelsen evaluerer de fjorårets arbeid med ARP og legger en plan for årets arbeid. Videre anbefales det i februar at personalavdelingen og tillitsvalgte undersøker risiko, hindre og årsaker på områdene rekruttering, forfremmelse og utviklingstiltak, og foreslår tiltak på disse områdene. I mars anbefales det at de undersøker risiko og hindre på områdene tilrettelegging, kombinasjon av arbeid og familieliv, trakassering og kjønnsbasert vold og foreslår tiltak. Videre kan de sammen med ledelsen bli enige om nye tiltak og tiltak som skal forlenges. Det foreslås at det i

mars legges en handlingsplan, og i september eller oktober gjennomgås resultatene fra lønnskartleggingen i forkant av lokale lønnsforhandlinger. I denne gjennomgangen vurderer arbeidsgiver og tillitsvalgte status for tiltak og eventuelt justerer dem.

Bufdirs veiledende årsplan illustrerer at arbeidet skal forankres i ledelsen til virksomheten, og at resultatene fra kartleggingen skal innlemmes i virksomhetenes aktive arbeid for likestilling og mot diskriminering. Lønnskartleggingen skal komme både arbeidsgiver og arbeidstaker til gode.

4.2 Våre observasjoner

4.2.1 Det var ulikt hvordan virksomhetene forankret prosessen

Som veilederen beskriver, er forankring viktig for arbeidet med lønnskartlegging. Vi har kartlagt hvordan lønnskartleggingsprosessen er forankret i de virksomhetene vi har fulgt. Med forankring viser vi til hvor beslutningen om å starte arbeidet med lønnskartlegging har blitt tatt, og hvem som har definert eller delegert hvor i organisasjonen arbeidet skal gjennomføres.

Tendensen i virksomhetene vi har fulgt, er at arbeidet med lønnskartlegging ikke er forankret på høyt nivå i organisasjonen. I de fleste virksomhetene har forberedelsene til lønnskartleggingen startet før ledergruppen har vært involvert i arbeidet med årsrapporten. Tendensen er at HR-avdelingen eller lønns- og regnskapsavdelingen har sett at dette er et omfattende arbeid, og derfor startet før bestillinger eller mandater har kommet fra ledelsen.

Blant gruppen med casevirksomheter har det vært stor spredning i hvordan virksomhetene har forankret prosessen. I enkelte virksomheter har arbeidet med lønnskartleggingen vært forankret i ledelsen før selve arbeidet har startet. I disse virksomhetene har startskuddet for arbeidet gått ved at ledergruppen enten har diskutert saken på et møte, eller behandlet et saksfremlegg hvor mandatet for lønnskartleggingen ble beskrevet.

I enkelte virksomheter er det egne grupper, råd eller utvalg som jobber med likestilling særskilt. Disse gruppene har egne mandat til å fremme arbeidet med likestilling på arbeidsplassen, og har brukt dette til selv å sette i gang arbeidet med lønnskartlegging. Vårt inntrykk er at motivasjonen til å gjennomføre en god lønnskartleggingsprosess er noe annerledes hos de som har likestilling som sitt arbeidsfelt og hovedfokus. Medarbeiderne i disse virksomhetene ha mer blick mot hensikten med å gjennomføre en lønnskartleggingsprosess, og ser lønnskartleggingen mer i sammenheng med det større likestillingsarbeidet.

4.2.2 Arbeidet med lønnskartleggingen ble oftest delegert til personalavdelingen

Blant casevirksomhetene vi fulgte var tendensen at arbeidet med lønnskartleggingen ble gjennomført av personer med personalforvaltning som arbeidsfelt. I noen virksomheter var det ressurspersoner fra lønn- og regnskapsavdelinger som hadde kompetanse på bruk av SAP eller databehandling som bidro. I noen tilfeller ble en slik gruppe også supplert med utvalgte tillitsvalgte. De tillitsvalgte var da med på å planlegge prosessen, samt gjennomføre stegene i arbeidet. I organisasjoner med flere tillitsvalgte ble det på forhånd valgt ut noen som hadde tid og anledning til å være med i arbeidet.

I noen virksomheter ble arbeidet i utgangspunktet delegert til én eller to enkeltpersoner. Vårt inntrykk er at dette har blitt opplevd som ensomt. I disse tilfellene var Oslo Economics' bidrag blant annet å foreslå at arbeidet ble gjort av en større arbeidsgruppe. I andre tilfeller ble arbeidet gjennomført av en egen arbeidsgruppe med utgangspunkt i likestillingsarbeidet i virksomheten. Dette kunne være en fagansvarlig for likestilling eller egne likestillingsansvarlige i HR-gruppen.

4.2.3 De tillitsvalgte ble inkludert i arbeidet, men i noen tilfeller litt sent

Spørsmålet om medvirkning knytter seg til hvordan de ansattes representanter ble involvert i arbeidet med lønnskartleggingen. Involvering av de ansattes representanter i arbeidet med lønnskartleggingen er ett av punktene som loven er tydeligst på at skal gjennomføres.

En hovedtendens blant virksomhetene vi fulgte er at det ikke var lagt opp til noen stor grad av involvering av de tillitsvalgte i de opprinnelige planene for arbeidet med rapporteringen. Enkelte ble overrasket da de ble oppmerksomme på at involvering fra ansattes representanter var så tydelig beskrevet i loven og i veilederen fra Bufdir. De fleste virksomhetene valgte å justere dette, og inkluderte tillitsvalgte så fort de ble gjort oppmerksomme på at loven nevner inkludering av de ansattes representanter. Former for involvering av ansattes representanter varierte.

En form for involvering av ansattes representanter var å inkludere de tillitsvalgte i gruppen som jobber med å utarbeide lønnsrapporteringen. I virksomhetene ble en eller to representanter fra tillitsmannsapparatet da valgt ut til å være med i hele prosessen, fra planlegging av arbeidet, gjennomføring av kartleggingen og gjennomgang av resultater og data.

En annen form for involvering var at arbeidsgruppen utarbeidet forslag som ble forankret hos de ansattes organisasjoner på ulike vis. I enkelte tilfeller fikk

tillitsvalgte anledning til å gi innspill til skriftlige utkast til kategorisering eller lignende, som HR-personell utarbeidet. I andre tilfeller ble det kalt inn til egne møter mellom arbeidsgruppen og de tillitsvalgte. På disse møtene ble de tillitsvalgte orientert og invitert til å komme med innspill eller innvendinger. I noen virksomheter ble lønnsrapporteringsarbeidet drøftet i det øverste organet for medbestemmelse i virksomheten.

Blant virksomhetene var det varierende grad av engasjement blant de tillitsvalgte i spørsmål om likelønn. I enkelte av virksomhetene ga tillitsvalgte uttrykk for å dele en oppfatning om at likelønnsrapporteringen er et rutinemessig arbeid som må gjennomføres. I enkelte andre virksomheter bidro de tillitsvalgte inn i prosessen ved å reise prinsipielle spørsmål og løfte nivået på diskusjonene. Vårt inntrykk er at sistnevnte virksomheter kom lenger i de diskusjonene som likelønnskartleggingen skal føre til. Vårt inntrykk er at disse diskusjonene har vært mest konstruktive når de er prinsipielle, uten for mange referanser til konkrete (grupper av ansatte) og henvisninger til framtidige lønnsoppgjør.

Til sist er det enkelte virksomheter hvor de tillitsvalgte har sett muligheten for at arbeidet med likelønnskartleggingen kan spille over på andre spørsmål som de tillitsvalgte jobber med. Dette kan være i lokale lønnsforhandlinger eller lønnsforhandlinger på særskilte grunnlag. I denne gruppen var det mer krevende diskusjoner mellom de tillitsvalgte og personalavdelingen. Der hvor det syntes å være uløste spørsmål mellom ledelsen og de ansattes representanter kom disse raskt til overflaten.

Vårt inntrykk er at prosessen med lønnskartlegging har bidratt til å bevisstgjøre virksomhetens personalavdelinger og lokale tillitsvalgte på viktige likelønsspørsmål. I starten av arbeidet var det få av de tillitsvalgte som hadde «likestillingsbrillene på». Selv om arbeidstakerorganisasjonene historisk har vært forkjempere for likestillingstiltak, fant vi ikke at de lokale tillitsvalgte var mer opptatt av likelønn enn det personalavdelingene har vært.

4.2.4 Prosessen med likelønnskartlegging kom ofte for sent i gang

Veilederen foreslår at arbeidet begynner i januar med at personalavdelingen grupperer stillinger. Flertallet av virksomhetene har fulgt denne tidsplanen. Hovedtendensen blant virksomhetene vi har fulgt er at de som startet på arbeidet i januar har hatt betydelig dårligere tid enn hva de selv skulle ønske. Det er ikke fordi det er nødvendig å ha særskilt mange møter eller bruke lengre tid på prosessen enn det som er beskrevet i Bufdirs veileder. Vårt inntrykk er at prosessen krever en viss grad av modning og forankring. For å oppnå denne graden av forankring,

både i ledelsen og hos de ansattes representanter, trengs det tid til å involvere flere ledd i organisasjonen. Dette gjør at tiden det tar å gjennomføre prosessen er lengre enn den som er angitt i Bufdirs veileder.

Enkelte av virksomhetene har lyktes med å gjennomføre lønnskartleggingen i henhold til den tidsplanen som Bufdir beskriver. Disse hadde imidlertid allerede en plan for hvordan prosessen skulle gjennomføres, og hadde på forhånd satt av tid til å utføre oppgavene som var planlagt i januar og februar. Enkelte andre virksomheter har først i slutten av januar eller tidlig februar innsett omfanget av hva lønnskartleggingen er. Disse virksomhetene startet da med å forankre prosessen hos ledelse og tillitsvalgte. Disse virksomhetene har hatt betydelig dårligere tid på selve kartleggingen, og resultatet har vært en mindre involverende prosess. I enkelte virksomheter har tidsnøden ført til temperamentsfull meningsutveksling mellom ledelse og tillitsvalgte.

I flere av virksomhetene som startet med en ambisjon om å foreta alle stegene som er beskrevet i veilederen, har de gått tom for tid og deretter avsluttet prosessen brått. Flere har vist til at kartleggingsprosessen skal gjennomføres hvert andre år, og at det er mulig å gjøre grundigere vurderinger ved neste anledning. De virksomhetene som lyktes best med lønnskartleggingen startet lenge før januar med både forankringsarbeidet og arbeidet med inndeling av stillingsgrupper. Enkelte startet allerede i forbindelse med forhandling av lønnspolitikk foregående høst. De virksomhetene som i januar hadde forankret sin gruppeinndeling hadde betydelig mer ro til å bruke tid på datainnhenting og analyse av resultatene. Vårt inntrykk er at disse virksomhetene kom lenger i å ha fruktbare interne diskusjoner som følge av lønnskartleggingen.

Det er flere gode grunner til at arbeidet kom sent i gang. Høyt trykk på virksomhetenes kjerneoppgaver oppgis ofte som en slik årsak. I tillegg har vi inntrykk av at oppgavene ble utsatt påbegynt både fordi virksomhetene var usikre på hvordan de skulle gjennomføre dem, hvilket nivå de skulle legge seg på og hva som ble forventet av dem.

4.2.5 Spørsmål i likelønnskartleggingen var også relevante i andre prosesser

Arbeidet med lønnskartlegging i virksomhetene kommer i tillegg til flere andre prosesser som virksomhetene rutinemessig er en del av. Det er også noen virksomheter som har egne prosesser som i tillegg har overlappende fokus som lønnskartleggingen. For det første har virksomhetene i tidligere år rapportert inn status for likestilling i årsrapporten. En utfordring for flere virksomheter var å skille disse prosessene fra hverandre. Oslo

Economics vektla i sine møter med casevirksomhetene å informere om hva som er nye krav, og hva som er intensjonene med lønnskartleggingen i aktivitets- og redegjørelsesplikten.

I flere av virksomhetene er det et velutviklet parts-samarbeid. De ulike arbeidstakerorganisasjonene bidrar aktivt i arbeidet med utarbeidelse av lokale tilpasningsavtaler og utarbeidelse av lokal lønnspolitikk. I disse prosessene har virksomhetene et eksisterende system for gruppering av stillinger. Flere av virksomhetene har søkt å koble resultatene av lønnskartleggingsarbeidet på den eksisterende lønns-politikken. På denne måten oppnår man en slags implisitt forankring ved å bruke de samme lønns-kategoriene som man har forhandlet om tidligere.

Vi ser at enkelte av virksomhetene også underveis i lønnskartleggingsprosessen hadde øynene rettet mot kommende lokale lønnsforhandlinger i virksomheten. Dette gjelder både de tillitsvalgte og HR-ledelsen. Flere er klar over at dersom det viser seg at det er store lønnsforskjeller, kan dette bli krevd rettet opp i de lokale forhandlingene. Vi ser også at enkelte av diskusjonene som kommer opp mellom de tillitsvalgte og ledelsen er typiske diskusjoner i en lokal lønnsforhandlingsprosess, for eksempel knyttet til om enkelte ansatte er i rett stillingskategori. En uenighet er ofte knyttet til om ulike stillingskategorier gjennomfører arbeid av en høyere verdi enn det stillingstittel og lønn tilsier.

4.3 Våre vurderinger og anbefalinger

4.3.1 Tidsspennet var viktigere enn tidsbruk som suksessfaktor

Etter å ha observert virksomhetene, er vår vurdering at det ikke nødvendigvis var de virksomhetene som brukte flest timer på lønnskartleggingen som kom i mål med den mest vellykkede prosessen. Vår hypotese er snarere at tidsspennet virksomhetene jobbet i hadde sammenheng med hvor vellykket prosessen ble til slutt. De virksomhetene som kom tidlig i gang ser ut til å ha hatt bedre forankrede mandater, mer medvirkning fra ansatte og bedre diskusjoner senere i prosessen, men her er det selvfølgelig utfordrende å si klart hvilken vei årsakspilen går. God motivasjon for arbeidsprosessen kan for eksempel ha framskyndet planleggingsarbeidet.

4.3.2 Tidspunktet for start av lønnskartleggingsprosessen bør være tidligere

I sine tilbakemeldinger har flere virksomheter understreket at du skulle ønske at de startet prosessen knyttet til lønnskartleggingen på et tidligere tidspunkt. Det hadde åpnet for at virksomhetene kunne samkjøre prosessen med likelønnskartlegging med andre prosesser som gjerne virksomhetene har på andre tidspunkt i årshjulet sitt. Innspillene vi har fått tilsier at arbeidet burde starte etter sommerferien, med forankring og planlegging. Gruppering av stillinger og vurdering av hvem som gjør arbeid av lik verdi kan gjøres i løpet av høsten, gjerne i tilknytning til reforhandling av lokale lønnsavtaler eller lokale lønnsforhandlinger. Databehandlingen kan foregå i januar-februar. Virksomhetene har da tiden før årsrapporteringen i mars til å se på data. Det er grunn til å forvente at arbeidet kan gjøres mer effektivt påfølgende år. For eksempel vil man kunne anta at arbeidet med å gruppere stillinger kan dra veksler på tidligere års erfaringer. Bufdir kan likevel vurdere å tilpasse sin veileder til dette.

4.3.3 Mandatet og prosessen bør forankres både i ledelsen og i de ansattes organisasjoner

I de virksomhetene hvor mandatet til prosessen var godt forankret hos ledelsen hadde arbeidsgruppen for likelønnskartleggingen trygghet for hva de skulle gjøre. Vår vurdering er at forankring er en viktig suksessfaktor. For å oppnå vellykket forankring hos ledelsen kreves det imidlertid at det settes av tid til å utarbeide et mandat, og at det er tilstrekkelig med tidsspenn i prosessen til å la et mandat gå tjenestevei oppover i organisasjonen. Vår vurdering er også at tillitsvalgte og deres organisasjoner bør ha tid til å drøfte et mandat og planlegging av prosessen i sine organer. Dette vil sikre reell medvirkning og forankring i hele virksomheten.

4.3.4 De involverte i arbeidsgruppen bør ha ulik type kompetanse

Flere av virksomhetene reflekterte selv i ettertid over at det burde vært en klarere tanke bak hvordan man satt sammen arbeidsgruppene som skulle gjennomføre likelønnskartleggingen. Kompetanse fra personalavdelingen har relevans for arbeidet. Det nevnes både kunnskap om personalpolitikk, lokale lønnsforhandlinger, kunnskap om hvordan ansettelser skjer i virksomheter, og også kunnskap om databehandling, lønnsystemet SAT og ikke minst er det relevant å ha med den eller de som arbeider med likestilling i virksomheten til daglig.

5. Vurdering av hva som er arbeid av lik verdi

Å vurdere hva som er arbeid av lik verdi er et omfattende arbeid som var langt mer krevende å gjennomføre enn mange av virksomhetene hadde sett for seg. Mange virksomheter gjennomførte derfor ikke hele prosessen. Virksomhetene hadde videre ulike utgangspunkt, og valgte ulike strategier for å gjennomføre vurderingen av arbeidets verdi. Likevel ble resultatet at nesten samtlige virksomheter landet på en gruppering av stillingskategorier som liknet på grupperingen virksomheten hadde benyttet tidligere. Flere forhold trakk virksomhetene i retning av å benytte etablerte stillingskategorier i likelønnskartleggingen.

I dette kapittelet omtaler vi den andre fasen hvor virksomhetene skulle gruppere stillinger som utfører arbeid som er likt eller av lik verdi.

5.1 Rammebetingelser for oppgaven

5.1.1 Rammer gitt i lov og forarbeider

Likestillings- og diskrimineringsloven § 34 slår fast at «kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi».¹⁰ Dette betyr at lønnen skal fastsettes på samme måte, uten hensyn til kjønn. Dette gjelder selv om arbeidene tilhører ulike fag, eller reguleres i ulike tariffavtaler. Det er derfor ikke tilstrekkelig å begrunne ulik lønn med at man for eksempel gjør to ulike jobber, eller har to ulike stillinger. Verdien av arbeidet må vurderes. Om arbeidene er av lik verdi avgjøres etter en helhetsvurdering.

Det er virksomheten selv som må gjøre en vurdering av hva som er arbeid av lik verdi. Loven spesifiserer ikke hvordan virksomhetene skal gå frem. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å se hen til lovens hensikt når man kommer til de konkrete vurderingene. Hovedformålet med at ledelsen i virksomheten og de ansattes representanter skal gjøre dette sammen er at man på hver enkelt arbeidsplass skal ha en omforent forståelse av hva som er arbeid av lik verdi. Rent konkret skal man dele inn stillinger i grupper, slik at det blir mulig å se flere typer fag, tariffavtaler og

arbeidsformer under ett. Når flere typer arbeid og stillinger sorteres inn under samme stillingsgruppe kan man undersøke om det er ulik avlønning av arbeid som typisk utføres av kvinner og menn, men som har lik verdi.

Når det kommer til hva som er arbeid av lik verdi sier loven at det skal gjøres en helhetsvurdering basert på kompetansen som kreves for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer som anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold. Virksomhetene står imidlertid fritt til å inkludere andre faktorer enn de som er foreslått i loven, utover hva som kjennetegner deres virksomhet. Det er også opp til virksomhetene å vekte disse faktorene mot hverandre. I praksis har virksomhetene derfor svært stor frihet til å styre resultatene av vurderingen. Hverken loven, forskriftene, eller statens personalhåndbok gir noen bestemmelser om hvordan arbeidet med klassifisering av arbeid av lik verdi skal gjennomføres. Statens personalhåndbok henviser imidlertid videre til Bufdirs veileder.

5.1.2 Råd og forslag i veilederen fra Bufdir

Veilederen fra Bufdir gir veiledning til hvordan man kan vurdere hva som er arbeid av lik verdi. I tillegg til veilederen har Bufdir utviklet et Excel-verktøy som en mal på hvordan stillinger kan klassifiseres i ulike grupper, og hvordan lønnen kan fremstilles for disse gruppene.

Selve lønnskartleggingsprosessen beskrives i fem steg. I steg en skal de ansatte grupperes etter hvem som gjør likt arbeid. Arbeidstakere utfører likt arbeid når de utfører samme eller nesten samme arbeidsoppgaver. Dette kan for eksempel være ansatte med samme stillingskode i samme avdeling, stillingskategorier som allerede er innarbeidet i avtaleverket, stillingskategorier som virksomheten allerede benytter eller yrkeskoder i yrkeskatalogen.

I steg to skal det velges kriterier for å vurdere arbeidets verdi. To kategorier av ansatte som utfører ulikt arbeid kan likevel utføre arbeid av lik verdi. Dette gjelder selv om stillingene har ulik stillingskode, krever ulik fagbakgrunn eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler. Veilederen beskriver at man skal se hen til kriteriene, og går dypere inn i hva som menes med for eksempel ansvar og hva som menes med kompetanse.

I det tredje steget gis kriteriene vekt. Virksomhetene bes vurdere om alle kriteriene skal telle like mye, eller om dere skal vekte noen av kriteriene mer enn andre. I

¹⁰ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51#KAPITTEL_4

Excel-malen som Bufdir har utarbeidet er det laget en modell for vekting av kriteriene.

Videre skal det i det fjerde steget gis score til ulike stillingskoder og -kategorier, basert på kriteriene som er valgt. I Bufdirs Excel-modell skal det gis en score på en skala fra 1 (lav) til 5 (høy). Modellen regner deretter ut en vektet score for hver stillingskode.

Siste og femte steg er å plassere de ulike stillingskodene eller -kategoriene i nivåer eller grupper basert på den poengsummen de ulike stillingene har fått. Virksomheten kan selv velge hvor mange grupper de skal ha, og hvem som skal grupperes sammen. Veilederen presiserer at når resultatene av sammenligningen er klart, kan det være behov for noen justeringer.

5.2 Våre observasjoner

5.2.1 Virksomhetene hadde ulike utfordringer i utgangspunktet

Det er stor variasjon i hva de ulike virksomhetene opplevde som mest utfordrende i vurderingen av hva som er arbeid av lik verdi. Virksomhetene plasserer seg på et spekter med to ytterpunkter. For noen virksomheter er det et høyt antall stillingskoder eller -kategorier. Dette er virksomheter som er store og komplekse, hvor flere typer oppgaver løses, og hvor mange ulike typer kompetanse er etterspurt. I disse virksomhetene var utfordringen å gruppere ulike stillingskategorier sammen i noen få stillingsgrupper som kan sies å utføre arbeid av lik verdi. Dette skapte utfordringer knyttet til at stillinger fra ulike fagkategorier og ulike karriereveier ble gruppert i samme stillingsgruppe. En slik gruppering kan være vanskelig å forstå og potensielt skape misnøye blant ansatte, dersom bakgrunnen for grupperingene ikke blir redegjort for.

På det andre ytterpunktet havner virksomheter med et lavt antall stillingskoder eller -kategorier. I flere statlige virksomheter utgjør for eksempel stillingskoden «seniorrådgiver» brotparten av de ansatte. Seniorrådgivere kan inkludere saksbehandlere med stor variasjon i ansvar som kreves i stillingen. Utfordringen for disse virksomhetene var å undersøke om det er ulik lønn og erfaring knyttet til samme stillingskategori basert på kjønn. En mer finmasket kategorisering enn eksisterende stillingskategorier var under arbeid i enkelte av de virksomhetene vi har snakket med.

5.2.2 Virksomhetene valgte ulike metoder for grupperingen

Det var stor variasjon i hvordan virksomhetene gjennomførte grupperingen av hva slags arbeid som har lik verdi. Blant virksomhetene vi fulgte kan vi dele

metodene for inndeling og kategorisering inn i tre hovedgrupper.

Bufdir-skjema kategorisering

Flere virksomheter har gjennomført det vi kaller for en gruppering etter Bufdirs mal og beskrivelse. Disse virksomhetene har gjerne brukt Excel-skjemaet som Bufdir har utarbeidet, og gitt poeng til hver enkelt stillingskategori. Denne metoden kan virke gjennom-siktig og nøytral. I realiteten er det imidlertid flere skjønsmessige vurderinger som må gjøres selv om Excel-skjemaet til Bufdir blir brukt.

For det første må kriteriene for grupperingen diskuteres. Kravet er å ta utgangspunkt i kompetanse, ansvar, arbeidsforhold og anstrengelser, samt eventuelle andre kriterier. Virksomhetene fulgte i stor grad de oppførte kriteriene, og ingen valgte eksplisitt å legge til egne parametere i vektingsmodellen. Virksomheten avgjorde videre hvordan disse parameterne skal vektet mot hverandre. Vårt inntrykk er at det var vanskelig å ta stilling til i hvilken grad vektingen var hensiktsmessig før resultater fra lønnskartleggingen forelå. De fleste lot derfor Bufdirs foreslåtte vekting stå, og ble enige om å komme tilbake til vektingen siden.

Virksomhetene som valgte å følge Bufdirs skjema brukte skalaen for å vurdere stillingskategorier i henhold til de ulike kriteriene på svært ulik måte. Enkelte brukte hele skalaen og ga mellom én og fem poeng til ulike stillinger for ulike kriterier, mens andre i stor grad landet på tre og fire for de fleste stillinger.

Etter at gjennomsnittet av de ulike poengene regnes ut for de ulike stillingskategoriene, brukes det til å dele stillingskategoriene inn i ulike grupper eller nivå. Også her er det behov for å bruke skjønn for å gjennomføre en inndeling. Eksempelvis kan en virksomhet ha gjennomført en vurdering av 30 stillingskategorier etter Bufdirs modell, hvor stillingskategoriene har fått mellom 2,5 og 4,5 poeng hver. Spørsmålet er da hvor grensen settes for hvilke stillinger som skal inn i hvilke stillingsgrupper. Skal for eksempel arbeidstakere med 2,9 grupperes sammen med 2,8 eller 3,0, og skal det tas hensyn til hvor mange ansatte som er i hver gruppe, for å få omtrentlig like store stillingsgrupper? Dette er diskusjoner som gjorde at den endelige inndelingen i stillingsgrupper fikk et enda større preg av skjønn enn det man kunne forvente.

Skjønsmessig kategorisering

Den neste gruppen med virksomheter gjennomførte en mer skjønns- og sjablongmessig gruppering. Disse benyttet kriteriene som listes opp i loven, men ga poeng for hvert enkelt kriterium og vektet poengsummen for å finne et tall som skulle brukes. Felles for disse virksomhetene var at grupperingen ble gjennomført av personalavdelingene. Det var også liten grad

av medvirkning underveis i grupperingsprosessen. Virksomhetene vektla i stedet å utarbeide et ferdig forslag til inndeling som så ble forankret hos tillitsvalgte og andre relevante aktører. I enkelte av virksomhetene var dette en foretrukken arbeidsmåte også for de tillitsvalgte. I andre virksomheter oppsto det misnøye med at de ansattes representanter ikke var tilstrekkelig inkludert i vurderingen av hva som var arbeid av lik verdi.

Vårt inntrykk er at tiden de tillitsvalgte fikk til å forankre et ferdig forslag fra ledelsen var avgjørende for hvorvidt forankringen ble vellykket eller ikke. Prosessen ble mer vellykket i virksomhetene hvor de tillitsvalgte ble gitt god tid til å presentere et skriftlig forslag til inndeling i stillingsgrupper i de ansattes organisasjoner. Dette gjaldt også hvis det var en reel mulighet for de ansatte til å påvirke prosessen eller komme med endringsforslag. Der hvor de ansattes representanter på kort varsel ble bedt om å godta en inndeling de ikke på forhånd hadde sett, ble det mer misnøye. I de tilfellene hvor det ikke var reel mulighet til å endre på noen deler av ledelsens forslag kunne dette skape friksjon mellom de ansatte og ledelsen.

Bruk av stillingskode uten videre kategorisering eller bruk av eksisterende gruppering

En gruppe virksomheter har valgt å ikke gjøre noen gruppering utover de stillingskategoriene som allerede er i bruk. Dette er enten fordi virksomheten har så få stillingskategorier at de mener at stillingskategoriene er dekkende, eller fordi virksomheten har en eksisterende inndeling av stillingsgrupper som er forankret i lønnspolitikken i virksomheten.

5.2.3 Resultatene av kategoriseringen ble overaskende like

Gjennom arbeidet med lønnskartleggingen responderte virksomhetene ulikt på utfordringene knyttet til inndeling i grupper og nivåer. Samtlige av virksomhetene som hadde mange stillingskategorier lyktes med å lage færre grupper av stillinger. Ingen av virksomhetene med få stillinger splittet opp stillinger i flere kategorier. Blant virksomhetene med få kategorier, er minst én allerede i gang med å innføre mer nyanserte yrkestitler. En virksomhet gjennomførte også en full intern kartlegging av om det var kjønnsbaserte forskjeller i ansvar og lønn innenfor systemet med innplassering i stillingskoder. Virksomheten fant ikke dette.

Resultatene av hvordan virksomhetene løste spørsmålet om gruppering av stillingskategorier etter arbeidets verdi varierte mindre enn metoden de brukte. Med andre ord er tendensen at virksomhetene har kommet frem til liknende resultat selv om de valgte ulike metoder for kategorisering. En hovedtendens blant samtlige virksomheter var en sterk dragning mot en inndeling i grupper som liknet på den virksomheten

hadde benyttet seg av før. For virksomhetene som benyttet seg av en allerede forankret inndeling var dette selvsagt. Her var hensikten å benytte seg av en kjent og forankret inndeling i stillingsgrupper, med fotfeste i en eksisterende lønnspolitikk eller lokal tilpasningsavtale.

For de virksomhetene som gjennomførte en sjablongmessig eller skjønsmessig gruppering, kjenner ikke vi til vurderingene som ble gjort da de ulike stillingene ble kategorisert. I og med at grupperingen ble gjennomført av personalavdelingen, er det kanskje ikke unaturlig at grupperingen ble tett opp til den kategoriseringen som allerede eksisterer. At virksomheten kommer frem til en gruppering som er relativt lik den kategoriseringen de allerede har er imidlertid ikke et problem i seg selv, og det kan også være fruktbart å diskutere dette med de ansattes representanter.

Vi finner at det endelige resultatet blant gruppen som gjennomførte en full vurderingsprosess i henhold til Bufdirs mal, ble mye likere den inndelingen virksomheten opprinnelig hadde enn det vi forventet på forhånd. Vår observasjon er at klassifiseringsprosessen i disse virksomhetene startet med at virksomheten hadde grundige diskusjoner om hva som er arbeid av lik verdi. Gruppen gjorde flere runde gjennomganger av kompetansekrav, ansvar og anstrengelser. Flere prinsipielle forhold ble drøftet. De tillitsvalgte var ofte pådrivere for slike prinsipielle diskusjoner. Som det ble redegjort for i forrige avsnitt: Omfanget av skjønsmessige vurderinger knyttet til vektning av kriterier og gruppering av stillinger gir virksomhetene betydelig frihet til å definere hva som er arbeid av lik verdi slik de måtte ønske. Vår observasjon er at når virksomheten hadde delt ut poeng til alle stillingskoder, og så konsekvensen av at ulike stillinger hadde fått lik poengsum, måtte de ofte ta hensyn til hvordan reaksjonene i organisasjonen ville bli. Gitt hensynene til disse reaksjonene, ble resultatet av kategoriseringen en gruppering tilsvarende tidligere kategoriseringer.

5.3 Våre vurderinger og anbefalinger

5.3.1 Arbeidet med lønnskartlegging var mer omfattende enn virksomhetene forventet

Et hovedinntrykk er at vurdering av arbeidets verdi var et omfattende arbeid som endte med å bli langt mer krevende å gjennomføre enn virksomhetene hadde sett for seg. At flere virksomheter har kortet ned prosessen ved å benytte eksisterende inndelinger i stillingskategorier, kan kanskje forklares med dette. Vår vurdering er at manglende tid og innsikt i omfanget av lønnskartleggingen påvirket resultatet. Bedre planlagte prosesser som foregår over et lengre

tidsspenn kan gi rom for bedre og mer grunnleggende diskusjoner om hva som er arbeid av lik verdi.

5.3.2 Hensynet til hvordan lønnskartleggingen ville bli oppfattet kan ha ført til at arbeidsgruppene ønsket å gå skrittvis frem

Som vi påpekte i avsnitt 5.2.3 ble resultatene av grupperingen av stillinger inn i stillingsgrupper overaskende like fjorårets stillingsgrupper, selv om metoden for inndeling var ulik. En forklaring kan være at det i virksomhetene vi fulgte viste seg å være viktig for arbeidsgruppen å ta i betraktning hva de øvrige ansatte ville tenke og mene om arbeidet. Et slikt hensyn kan ha bidratt til at resultatet av grupperingen ikke ble endret for mye for brått. En mulig tolkning av dette er at arbeidet med lønnskartlegginger gradvis kan endre vurderinger av hva som er arbeid av lik verdi, men at endringen ikke alltid kan skje fra ett år til et annet.

5.3.3 Kategorisering av stillinger i andre prosesser kan påvirke lønnskartleggingen

I noen av virksomhetene var det etablerte kategoriseringssystem for stillinger som var forankret gjennom for eksempel en lokal lønnspolitikk. Her oppsto det et forankringsdilemma. Spørsmålet ble om man skulle lage enda et kategoriseringssystem for stillinger som gikk på tvers av de etablerte stillingskategoriene man hadde. De eksisterende kategoriene var ofte forankret i de ansattes organisasjoner, og allerede behandlet i ledelsen. Vårt inntrykk er at arbeidsgruppene som gjennomførte lønnskartleggingen ikke ville gjøre endringer i eksisterende stillingsstrukturer og grupperinger. Vårt inntrykk er at arbeidsgruppene mente at siden de eksisterende strukturer var bedre forankret burde disse ha forrang. Flere tok opp at de ønsket å heller gjennomføre en ny gruppering av stillinger i forbindelse med

neste revisjon av lønnspolitikk, eller i forbindelse med andre mer helhetlige prosesser hvor flere var inkludert.

I disse situasjonene oppsto det en avveining mellom den bokstavelige ordlyden i hva virksomhetene er pliktede til å gjøre i forbindelse med lønnskartleggingen, og hensikten med den forsterkede aktivitets- og redegjørelsesplikten. Dersom hensikten er å best mulig innpasse prosessen med å vurdere hva som er arbeid av lik verdi inn i virksomhetens øvrige prosesser og årshjul, kunne dette tale for å vente med en større vurdering av hva som er arbeid av lik verdi til man skal revidere lønnspolitikken i selskapet. Dette kom imidlertid på kant med arbeidsoppgaven virksomhetene hadde med tanke på å gjennomføre dette før årsrapporten i år. Dette ble et dilemma for virksomhetene.

5.3.4 Skjønn er en viktig del av vurderingen av hva som er arbeid av lik verdi

Flere av virksomhetene benyttet Bufdirs excel-modell som verktøy i arbeidet med å gruppere stillinger utfra hvem som gjorde arbeid av lik verdi. Vår vurdering er at verktøyet bidro sterkt til å skape forståelse for hva som lå i å vurdere arbeidets verdi, og til å synliggjøre hvilke prinsipielle diskusjoner og vurderinger arbeidsgruppen ble bedt om å gjøre. De kriteriene som hele vurderingene bygger på, samt vektingen mellom dem, vil imidlertid alltid kreve at det utøves skjønn. Det vil også være elementer av normative vurderinger i en slik prosess.

Vår vurdering er at det bør kommuniseres fra dem som utarbeider vurderingsmodeller, og de som bruker dem, at Excel-modellene ikke fjerner elementene av skjønn i lønnskartleggingen.

6. Håndtering av data og beregninger

Prosessen med å hente ut data om lønn, bearbeide denne dataen og deretter beregne lønnsforskjeller, var tidkrevende for flere virksomheter. Flere virksomheter opplevde at systemene fra DFØ ikke la til rette for at virksomhetene skulle gjennomføre oppgaven de var pålagt. Dette kan løses med bedre digitale verktøy ved neste lønnskartleggingsprosess.

I dette kapitlet redegjør vi for arbeidet med håndtering av data, uttrekk av forskjellige lønnsarter og beregninger av lønnsforskjeller med hensyn på kjønn. Vi beskriver særlig hvilke utfordringer virksomhetene har med Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) sitt datasystem SAP.

6.1 Rammebetingelser for oppgaven

6.1.1 Rammer gitt i lov og forarbeider

Lønnskartleggingen skal være basert på innsamling av kvantitative data om ansattes lønn, der *alle* ansatte skal omfattes. I forarbeidene til den styrkede ARP-paragrafen ble det bestemt at reglene for kartleggingen ikke bør være for detaljerte, men at gjennomføringen av lønnskartleggingen skal innrette seg etter noen minstekrav (Regjeringen, 2019). I tillegg skal det utvikles retningslinjer, maler og skjemaer som virksomhetene kan benytte seg av i arbeidet. Dette kapitlet definerer hvordan forarbeidene spesifiserer arbeidsmetoden.

I forarbeidene spesifiseres det at lønnskartleggingen skal basere seg på en sammenlikning av lønnsopplysninger for menn og kvinner i respektive stillingsgrupper. Dette forutsetter at virksomhetene først utformer grupper for sammenliknbare stillinger, slik det er beskrevet i kapittel 5. Det skal redegjøres for både kjønnsbalansen i virksomheten og gjennomsnittslønn for menn og kvinner i respektive stillingsgrupper. Kjønnsbalansen gir informasjon om andelen av hvert kjønn i hver kategori, mens lønnsoversikten gir informasjon om månedslønn, eller årslønn per heltidsstilling.

Videre kan det virke hensiktsmessig å bruke heltidsstillinger (100 prosent) som sammenlikningsgrunnlag i lønnskartleggingen. Det vil si at deltidsstillinger må omgjøres til heltidsekvivalenter. Dette gjøres ved å omregne deltidsstillingene til antall timer per måned som tilsvarer en fulltidsstilling. I hver stillingsgruppe skal gjennomsnittet av lønnsopplysningene for kvinner

og menn kunne sammenliknes med hverandre. En måte å gjøre dette på er å oppgi kvinners lønn som en prosentandel av menns lønn.

Lønn skal oppgis som en samlet lønnsutbetaling, slik at den omfatter alt arbeidsvederlag som utbetales til en arbeidstaker i en heltidsstilling, eller samlet lønn for et årsverk. Alternativt kan ulike deler av lønnen oppgis og behandles separat. Det vil si at virksomhetene oppgir fastlønn, tillegg, bonus overtid etc. separat. Alternativet kan bidra til bedre gjennomsiktighet, og anbefales derfor i veilederen til Bufdir.

6.1.2 Råd og forslag i veilederen fra Bufdir

Veilederen fra Bufdir baserer seg i stor grad på forarbeidene til lovendringen. Veilederen baserer seg på SSBs definisjon av lønn, som omfatter avtalt månedslønn, uregelmessige tillegg og bonuser, og deres definisjon av overtidsgodtgjørelser. Naturalytelser defineres som enhver ytelse arbeidstaker mottar fra arbeidsgiver som ikke er i kontant form. Eksempler kan være varer, aksjer, rentefordel ved rimelige lån, tjenester, bruksrettigheter eller andre goder (Skatteetaten, 2018). Naturalgoder er i utgangspunktet skattepliktige.

Bufdir foreslår at virksomhetene enten kan bruke årslønn, eller ta utgangspunkt i en referansemåned for lønnskartleggingen. Enheten for lønn i lønnskartleggingen skal være arbeidsforhold. Alle arbeidsforhold må inkluderes i kartleggingen, også ansatte som jobber deltid, har timeskontrakter, er lærlinger eller jobber i virksomheten i kortere perioder. Innleid arbeidskraft, som betales av andre arbeidsgivere, skal derimot ikke inkluderes. Dersom et arbeidsforhold ikke varer ut regnskapsåret, må virksomhetene ta utgangspunkt i avtalt lønn, og regne om til heltidsekvivalenter. For deltidsstillinger skal også lønnen regnes om til heltidsekvivalenter, som kan innebære at virksomheten må benytte seg av stillingsprosenten til hver deltidsansatt som en omregningsfaktor. Ellers kan virksomheten se på gjennomsnittlig timelønn fordelt på sum av timer, og omregne til heltid.

Når det gjelder skattepliktige naturalytelser anbefaler Bufdir å oppgi disse separat fra andre lønnsformer. Virksomhetene skal oppgi gjennomsnitt av summen for naturalytelser som er meldt inn til Skatteetaten fordelt på alle kvinner og menn i stillingsgruppen og i virksomheten som helhet.

Veilederen har også anbefalinger til hvordan virksomhetene kan kartlegge kjønnsfordelingen på ulike stillingsnivåer. Den skal måles som antall arbeidsforhold på et stillingsnivå fordelt på kvinner og menn, uavhengig av stillingsprosent. Dersom en

ansatt skulle ha flere arbeidsforhold på ulike nivåer, må disse oppgis for hvert nivå.

6.2 Våre observasjoner

6.2.1 Innhentning av data fra SAP var krevende

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er statens fagorgan for økonomistyring, gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, organisering og ledelse i staten, samt for anskaffelser i offentlig sektor. DFØ er også leverandør av fellestjenester til forvaltningen innenfor lønn og regnskap. I følge KDD bruker rundt 90 prosent av de statlige virksomhetene DFØ i dag.

SAP er lønssystemet som brukes av de fleste statlige virksomhetene. Tilbakemeldingene vi fikk gikk ut på at SAP ikke er tilstrekkelig pedagogisk eller enkelt utformet for å kunne analysere lønnsutvikling og -statistikk i dag. De foreliggende likestillingsrapportene har vist seg å ikke være fullverdige slik de er nå.

Det er mulig å lage en ad hoc-rapport som sorterer etter stilling, yrkeskode, kjønn, lønnsart, om lønnsarten er skattepliktig, navn på ansatte, og om den enkelte er aktiv eller ikke aktiv som ansatt. Man må imidlertid være påpasselig med hvordan man tar ut aktive ansatte, fordi denne ikke teller personer som for eksempel har sluttet å være aktive i løpet av en gitt periode. Ad hoc rapporter kommer ikke ut på en oversiktlig måte, og grunnet antallet lønnsarter, variasjonen i registrering av ytelser og tungvint programvare, er bildet relativt komplekst.

6.2.2 Det var uklarerheter om hvordan man skulle regne med de ulike lønnsartene

I noen typer virksomheter har det kun vært aktuelt å se på avtalt lønn. I de fleste virksomheter har det imidlertid vært flere lønnsarter. Dette har vært alt fra overtid til ulike naturalytelser, eller faste tillegg som er en viktig del av kompensasjonen for å jobbe natt eller jobbe operativt. Det er viktig at en lønnskartlegging tar inn over seg de riktige lønnsartene for å gi et rett bilde av lønnskartleggingen.

I virksomhetene vi fulgte var det til dels uklart hvilke lønnsarter som skulle regnes med. I enkelte virksomheter var man ikke klar over at det skulle regnes med flere lønnsarter. Her forholdt man seg utelukkende til avtalt lønn.

I andre virksomheter ble det gjort en vurdering av hvilke andre lønnsarter det var sannsynlig at de ansatte hadde fått, og akkurat disse ble tatt med. For

eksempel tok man med overtid, og noen typer tillegg som var vanlige i virksomheten.

I andre virksomheter forsøkte man å få ut oversikter over samlet lønn, for å basere seg på dette i oversikten. Dette viste seg vanskelig. SAP har en del rapporter innebygd i systemløsningen. Inne i løsningen finnes en oversikt over alle lønnsartene i staten, og nesten alle tillegg blir ført på disse. Utfordringen er at det finnes over 3000 lønnsarter. Naturalytelser er en av ytelsene som er kartlagt i en akseptabel grad, men dette gjelder ikke alle ytelser. Når man skal lage kategorier av lønnsarter av arbeid med lik verdi, skaper antallet lønnsarter og hvorvidt ytelser er kartlagt eller ikke, utfordringer.

6.2.3 Noen stillingskategorier ble definert ut

Av ulike grunner ble noen stillingstyper totalt definert ut av virksomhetene. Dette selv om forarbeidene spesifiserer at absolutt alle skal tas med. Det er kryssende regelverk som gjør at virksomheten har valgt å ta noen stillingskategorier ut.

Flere virksomheter valgte å ta lærlinger ut av oversikten. Lærlinger tjener så mye mindre at lønnen kan forstyrre oversikten over gjennomsnittslønnen i en gruppe. Et annet argument er at lærlingenes lønn er regulert, og slik sett ikke er gjenstand for virksomhetens lønnspolitikk. Det er derfor ikke potensiale for at det skal oppstå lønnsdiskriminering av lærlinger.

Hensynet til personvern gjør også at man ikke skal vise grupper hvor det er færre enn fem ansatte¹¹. Dette ble en utfordring for enkelte virksomheter som enten hadde noen ansatte med svært spesialiserte stillinger, eller med noen lederstillinger. Løsningen kunne være å putte disse ansatte inn i kategorier med andre. I noen tilfeller kunne dette påvirke gjennomsnittet betydelig. I andre tilfeller ble en eller to ansatte definert ut av oversikten. Dette gjaldt ofte virksomhetens toppleder. Det ble begrunnet med at virksomhetens toppleder ofte hadde offentlig kjent lønn som fremgikk av andre oversikter.

6.2.4 Manuell bearbeiding av data fra SAP var svært tidkrevende

Selv etter at data var hentet ut fra SAP har det krevet bearbeiding for å fremstille dataene på ønsket måte.

I noen virksomheter var det nøkkelpersoner som hadde god kompetanse på statistiske verktøy slik som Excel og Stata. I disse virksomhetene var det en viss timebruk på databehandling, men denne økte ikke i med antall ansatte, fordi digitale verktøy tillot automatisert bearbeiding av store datamengder.

Det er bare i årsrapporten det kommer inn regler for personvern.

¹¹ Virksomhetene skal fortsatt kartlegge grupper med færre enn fem ansatte (og ha denne oversikten tilgjengelig internt).

I de virksomhetene hvor det var lavere kompetanse på databehandling ble denne bearbeidingen ofte gjort manuelt. Timebruken hang da sammen med virksomhetens størrelse. Jo flere ansatte, jo større mengder data måtte bearbeides manuelt.

Vi registrerte at virksomhetene bruke mellom 10 og 40 timer på arbeid som utelukkende knyttet seg til bearbeiding av data fra SAP til ønsket format i forbindelse med likelønnskartlegging.

6.2.5 Hver virksomhet hadde god kontroll på særegenhetene ved sin virksomhet når det gjelder deltid, overtid og andre tillegg

Regelverket slår fast at deltidsansatte skal vektes som heltidsansatte i beregningene og at overtid skal regnes inn. Samtidig er det ingen automatikk i at mulighetene til å bruke arbeidstid på aktiviteter som til syvende og sist gir en selv, for eksempel kompetansehevede tiltak, ikke skal regnes med. I enkelte av virksomhetene har det underveis i prosessen blitt satt spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten i dette, og om likelønnsrapporteringen kunne vært mer relevant med andre typer avgrensinger. Utbetalt overtid skyldes for eksempel at man har jobbet flere timer enn det som tilsvarer en full stilling, og ikke nødvendigvis at man er overbetalt.

Enkelte virksomheter har brukt tid på å diskutere disse prinsipielle spørsmålene, men har likevel fulgt veilederen når rapporteringen skal ferdigstilles.

6.3 Våre vurderinger og anbefalinger

6.3.1 Det er nødvendig med et enklere system for lønnskartlegging i SAP

Vi har vært i kontakt med DFØ, som melder om at de er i gang med utviklingen av en innsiktsløsning, eller

rapportløsning, som skal gjøre utvikling av lønnsrapporter lettere i fremtiden. DFØ bør også sikte mot å gjøre lønnskartleggingen mer automatisert og brukervennlig i sine systemer i fremtiden. Det beste hadde vært et system som tillot at datamengdene kunne bearbeides i SAP, slik at det er mulig å lage rapportene ferdig der.

Vårt inntrykk er at den krevende prosessen med å få ut data gjorde at enkelte virksomheter mistet noe av motivasjonen for å gjennomføre en god lønnskartlegging. Dette påvirket resultatet på de etterfølgende diskusjonene og dermed drøftingen av mulige årsaker til lønnsforskjeller i virksomheten. Vår vurdering er at resultatet av lønnskartleggingen kunne vært bedre dersom det hadde vært mer brukervennlige systemer på plass før kartleggingen kom i gang.

6.3.2 Det bør tydeliggjøres hvilke lønnsarter som må med

Det er viktig at en lønnskartlegging tar inn over seg de riktige lønnsartene for å gi et rett bilde av hvem som lønnes for hvilke typer arbeid. Dersom man i en virksomhet for eksempel gir store tillegg for fysiske anstrengelser, eller ubekvemme arbeidstider, må dette komme frem i oversikten over lønnen som betales ut. En kartlegging hvor man vurderer arbeid av lik verdi, for eksempel basert på fysiske anstrengelser eller ubekvemme arbeidstider, må derfor også ta inn over seg de samme forholdene i statistikken for lønn.

Det bør samtidig legges til rette for at det blir enklere for virksomhetene å hente ut informasjon om samlet lønn for alle ansatte i SAP systemet. Det kan være vanskelig å ha oversikt over hvilke av alle mulige lønnsarter som det kan tenkes at ansatte har fått utbetalinger fra, og det er derfor viktig at det finnes en oversikt over samlet lønn i systemet.

7. Slutføring til årsrapport

Slutfasen av rapporteringen, hvor selve arbeidet dokumenteres i årsrapporten, var en overkommelig prosess for virksomhetene. Siden alle avklaringer og kategoriseringer ble avgjort før slutføringsprosessen, var dette en uproblematisk fase i kartleggingen. Det er stor variasjon i hvordan og hvor omfattende selve rapporteringen er for de ulike virksomhetene.

7.1 Rammebetingelser for arbeidet

7.1.1 Rammer gitt i lov og forarbeider

I Likestillings- og diskrimineringsloven § 26a om redegjørelsesplikten står det at virksomhetens skal redegjøre for kjønnslikestillingstilstanden i virksomheten, og for hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten. (Lovdata, 2017). Redegjørelsesplikten kan dermed deles inn i to deler. Den første delen består av en kvantitativ fremstilling av data, mens den andre delen består av en kvalitativ beskrivelse av hvordan virksomheten arbeider for likestilling og mot diskriminering. Denne redegjørelsen skal gis i årsrapporten eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument. Dersom den gis i et annet offentlig dokument, må det henvises til dette dokumentet i årsrapporten. I neste delkapittel redegjøres det for hvordan virksomhetene kan oppfylle redegjørelsesplikten.

7.1.2 Råd og forslag i veilederen fra Bufdir

Loven sier ikke noe om hvor omfattende redegjørelsen skal være eller hvor detaljert arbeidet bør være, men lovens forarbeider sier at redegjørelsen må samsvare med størrelsen på virksomheten. Dess større virksomheten er, desto mer detaljert bør derfor redegjørelsen være (Regjeringen, 2019). Bufdir har utarbeidet en mal som viser hvilke elementer som skal inkluderes i likestillingsreddegjørelsen, i tillegg til anbefalinger på hva som kan tas med (Bufdir, 2021).

Hvert andre år må virksomheten kartlegge og gjøre rede for det som er tema i denne rapporten, nemlig lønns- og kjønnsfordeling i ulike stillingsgrupper. For hver stillingsgruppe kan virksomheten oppgi enten prosentandelen kvinner og menn, eller antall kvinner og menn. I tillegg skal de kartlegge og redegjøre for lønnsforskjeller mellom kjønn. Alle lønnsarter skal som nevnt inkluderes, men det er opp til hver enkel virksomhet om de vil oppgi ytelser samlet, eller om det er mer hensiktsmessig å dele det opp i ulike lønnsarter. Også dette skal gjøres for virksomheten totalt sett, i tillegg til at det skal gjøres for de ulike

stillingsgruppene. Lønnsforskjellen oppgis enten i kroner eller i prosent. De årene virksomhetene ikke kartlegger lønn, kan de gjenbruke eller henvise til tallene fra fjorårets redegjørelse.

Arbeidet med redegjørelsesplikten har en kvalitativ komponent ved at virksomhetene anbefales å beskrive hvordan de har satt sammen stillingsnivåene eller gruppene, og hvordan de har definert kriteriene for vurderingen av arbeidets verdi. Veilederen anbefaler også at de beskriver hvordan de vurderer tallene i forhold til tidligere år, samt at de drøfter mulige årsaker til hvorfor eventuelle kjønnsforskjeller har oppstått. Her kan det beskrives strukturelle årsaker til eventuelle kjønnsforskjeller.

7.2 Våre observasjoner

7.2.1 Kun et fåtall av virksomhetene splitter opp rapporteringen i ulike lønnsarter

I casevirksomhetenes årsrapporter er det variasjoner i hvilke lønnsarter som ligger til grunn for likelønnsrapporteringen. Et fåtall av rapportene rapporterer på de ulike lønnsartene enkeltvis, for eksempel har Kriminalomsorgsdirektoratet en lønnsrapport hvor de ulike tilleggene og overtidsgodtgjørelse går frem (KDI, 2022). De fleste har imidlertid utelukkende rapportert på avtalt lønn eller lønn totalt for kvinner og menn. For de virksomhetene som har rapportert på lønnsarter enkeltvis er det variasjoner i hvor mange lønnsarter som er inkludert. Dette kan til dels være tilpasset av virksomheten etter hvilke lønnsarter de ser på som relevante for sin virksomhet.

Casevirksomhetene har til dels foretatt bevisste valg knyttet til hvilke lønnsarter som er med, ut fra hva som vurderes som relevant i deres virksomhet. Samtidig avhenger valget av lønnsarter til dels av praktiske hensyn. Hvilke lønnstall som ligger til grunn i de ulike rapportene avhenger i noen grad av hvilke tall som var lettest tilgjengelig og hvilke tall som tidligere har blitt brukt. Det er flere av virksomhetene som ga tilbakemeldinger om at det var tidkrevende å hente ut og systematisere data om alle lønnsarter. For å begrense tidsomfanget på oppgaven ble det derfor benyttet tall som tidligere har blitt hentet ut og/eller tall som var relativt enkle å hente ut fra gjeldende system.

7.2.2 Det ligger mye god drøfting til grunn for arbeidet som er gjort, som ikke kommer frem i de publiserte årsrapportene

Rapportene inneholder i mindre grad drøfting av utvikling over tid eller endring fra tidligere år. Det ble i enkelte rapporter vist til endringer i kvinneandelene i

virksomheten, men det drøftes sjelden hvordan og eventuelt hvorfor det kan være endringer i lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. I dialog med virksomhetene fikk vi informasjon om og var deltakende i flere av diskusjonene og refleksjonene som ble gjort knyttet til endring og utvikling, men disse kommer ikke tydelig frem i den skriftlige rapporteringen. Mangelen på skriftlig drøfting og sammenligning med tidligere år kan også skyldes at dette er første gang denne rapporteringen gjennomføres, og at det blir mer naturlig å inkludere en drøfting rundt utvikling/ending når sammenlignbare tall og rapporter foreligger.

Omfanget i drøftingen av, eller mangelen på, eventuelle lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i like stillingsgrupper er også varierende. I de fleste virksomhetene hvor resultatene fra årets lønnskartlegging ikke avdekker forskjeller, er dette kort kommentert i rapporten, men ikke for samtlige av rapportene. I noen tilfeller er det også uklart hvilke kriterier som ligger til grunn for konklusjonen om at det ikke er lønnsforskjeller. Mangelen på skriftlige drøftinger eller kommentarer rundt dette gjør at bakgrunnen for konklusjonene i rapporten fremstår som noe uklar. Vi ser likevel at det store flertallet av rapportene tar stilling til eller kommenterer hvilke resultater som virksomheten har kommet frem til gjennom årets lønnskartlegging. Det er også viktig å understreke at virksomhetene vi har snakket med har gjennomført drøftinger rundt likelønnsituasjonen i egen virksomhet i prosessen med likelønnskartleggingen, men at disse diskusjonene og drøftingene ikke nødvendigvis kommer frem i den skriftlige dokumentasjonen som er offentliggjort.

I de tilfellene hvor det rapporteres om forskjell i lønn mellom kvinner og menn innen samme stillingsgruppe, blir det i flere tilfeller redegjort for hvilke stillingsgrupper dette gjelder, og det blir i flere rapporter trukket frem hvilke faktorer som kan ha bidratt til denne forskjellen. Det er likevel få rapporter som, uavhengig av funn av forskjeller innad i stillingsgrupper, velger å drøfte resultater på tvers av stillingsgruppene og eventuelle systematiske kjønnsforskjeller som kan oppstå ved at kvinner og menn havner i ulike stillingsgrupper.

7.2.3 Virksomhetene opererer typisk med 4-6 stillingsgrupper i rapportene

Av de årsrapportene vi så på, er det et flertall som oppgav hvordan stillingsgruppene for årets rapportering er fordelt. Det er likevel få virksomheter som redegjør i rapporten for hvilke drøftinger som ligger til grunn for de ulike grupperingene.

Gjennomgående er det i hovedsak fire eller fem stillingsgrupper som brukes. Det beskrives gjerne hvilke lederroller som de ulike stillingene har når de har blitt fordelt i ulike grupper.

Enkelte av casevirksomhetene informerte i møtene med oss om at de gjerne vil se videre på kategoriseringen og gjøre justeringer til neste rapportering.

7.2.4 Slutføringsfasen har vært ryddig og lite krevende for virksomhetene

I avsluttende intervjuer med virksomhetene fikk vi innspill på at slutføringen av likelønnsrapporteringen gikk som planlagt uten store utfordringer eller uforutsette hendelser. I slutfasen av kartleggingen, hvor slutføringen er påbegynt, har alle avklaringer blitt gjort. Samtlige virksomheter informerte om at det som eventuelt hadde oppstått av krevende oppgaver, som for eksempel oppretting av og fordeling til stillingsgrupper/-nivåer, var ferdig gjennomført før slutføringen ble påbegynt. Dette kan blant annet tyde på at virksomhetene har gjort en grundig jobb underveis i arbeidet med lønnskartleggingen, slik at det ikke gjensto vanskelige avklaringer eller diskusjoner til slutt.

Sluttresultatet for de ulike rapportene varierer i omfang og utforming, men de fleste rapporteringene står i forhold til virksomhetens størrelse. Ikke alle virksomheter skal rapportere like omfattende, og det varierende omfanget er derfor naturlig.

Flere av rapportene inkluderer tabeller og beskrivelser av funn i selve rapporten, mens enkelte virksomheter har et vedlegg til rapporten som tar for seg hvilke ulike stillingskategorier som faller inn under deres stillingsgrupper. KDI er et eksempel på virksomhet som har lagt vedlegg til rapporten, også vedlegget er lett tilgjengelig elektronisk (KDI, 2022).

7.2.5 Det varierer i hvilken grad relevante aktører på overordnet nivå i virksomheten så langt har benyttet rapporteringen

Det er noe variasjon i om virksomhetene har fått tilbakemelding fra overordnet nivå i sin virksomhet, og eventuelt omfang av tilbakemelding. Flere av virksomhetene informerte oss om at de har fått positive tilbakemeldinger fra relevante aktører på overordnet nivå i sin virksomhet. Noen få av de vi snakket med fikk tilbakemelding om at deler av rapporten måtte utbedres, for så å få godkjent rapporteringen etter å ha justert rapporteringen etter tilbakemeldingene. Felles for de fleste virksomhetene er at det er usikkerhet knyttet til i hvilken grad og i hvilket omfang rapporteringen som er gjort blir benyttet av relevante aktører på overordnet nivå i virksomheten.

8. Etterarbeid

Etter at virksomhetene vi fulgte leverte årsrapportene, fortsatte likestillingsarbeidet på ulike måter. Få av virksomhetene hadde imidlertid formelle oppfølgingsprosesser knyttet til lønn eller stillingstitler. Det var også stor spredning i om likelønnsrapportene ble behandlet av ledelsen. Noe av årsaken kan være at resultatene av lønnskartleggingen var som forventet, og virksomhetene fant lite som de selv ikke visste om egen virksomhet på forhånd. På den annen side har likelønnskartleggingen bidratt til bevissthet i virksomheten knyttet til likelønn, særlig knyttet til sammenhengen mellom rekruttering og likelønn på lang sikt. Ved neste års kartleggingsprosesser rapporterte virksomhetene at de ønsker å starte prosessen tidligere, involvere tillitsvalgte tettere og å rapportere på flere lønnsarter.

8.1 Rammebetingelser for arbeidet

8.1.1 Rammer gitt i lov og forarbeider

Plikten til å gjennomføre en likelønnskartlegging som beskrives i årsrapporten er hjemlet i likestillings- og diskrimineringsloven § 26 a. Formålet med redegjørelsesplikten er å skjerpe oppmerksomheten rundt likestilling og skape mer systematisk tilnærming til arbeidet med det i virksomheten. Likestillingsredegjørelsen har også kontrollfunksjon. På bakgrunn av redegjørelsen skal en kunne vurdere om den ansvarlige har oppfylt aktivitetsplikten.

I følge likestillings- og diskrimineringsloven (§ 26) har også alle arbeidsgivere en plikt til å gjennomføre visse aktiviteter for å hindre diskriminering. Loven slår fast at «Alle arbeidsgivere skal, innenfor sin virksomhet, arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling, hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, eller kombinasjoner av disse grunnlagene, og søke å hindre trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold. Arbeidet skal blant annet omfatte områdene rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår,

forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging og mulighet for å kombinere arbeid og familieliv.»¹²

Det er derfor ikke tilstrekkelig å kun lage en likelønns-tabell i årsrapporten. Loven slår videre fast at i alle offentlige virksomheter skal arbeidsgiver innenfor sin virksomhet:

- undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling, herunder annethvert år kartlegge lønnsforhold fordelt etter kjønn og bruken av ufrivillig deltidsarbeid,
- analysere årsakene til identifiserte risikoer,
- iverksette tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering, og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten og
- vurdere resultater av arbeidet etter bokstav a til c.

Det er arbeidet som omfattes av punktene c og d som vi definerer som etterarbeid her. Virksomhetene har ikke plikt til å redegjøre for hvordan de analyserer resultatene av likelønnskartleggingen i årsrapporten, men noen gjør det der. For de virksomhetene som ikke gjør dette i årsrapporten vil derfor også analysen som beskrives i kulepunkt b også inngå i etterarbeidet.

8.1.2 Råd og forslag i veilederen fra Bufdir

Veilederen til Bufdir har som mål å konkretisere og tydeliggjøre hvordan virksomhetene kan iverksette etterarbeidet som nevnes i kulepunktlisten i loven. I det videre beskriver vi hva veilederen sier om hvordan man kan analysere årsaker til lønnsforskjeller, iverksette tiltak for å motvirke lønnsforskjeller og sikre likestilling, og evaluere arbeidet.

Analysere årsaker

Veilederen spesifiserer at dersom virksomheten finner lønnsforskjeller mellom kvinner og menn skal man analysere årsakene til dette. Veilederen drøfter videre at selv om det er forskjeller i lønn mellom kvinner og menn som utfører likt arbeid eller arbeid av lik verdi, kan lønnsforskjellene være lovlige (det vil si saklige, nødvendige og forholdsmessige). Ansiennitet, utførelse av arbeidet, særskilte kvalifikasjoner, markedsverdi og andre argumenter knyttet til rekrutteringssituasjonen og lønn osv. kan begrunne ulik lønn mellom enkelte arbeidstakere. Veilederen presiserer at tilsynelatende nøytrale faktorer kan få en kjønnskjev effekt, og at slike skjeve effekter kan være indirekte diskriminerende eller hindre likestilling.

¹² For likelønnskartleggingen så er det formuleringene knyttet til å hindre diskriminering på grunnlag av kjønn som er de som gir retning for arbeidet.

Eksempler på slike kjønnsnøytrale faktorer er forskjeller i overtidbetaling mellom kvinner og menn. En del virksomheter opplever at de har store lønnsforskjeller i overtidbetaling. Det kan skyldes at flere menn tar ut betalt overtid, mens kvinner tar det ut som avspasering. Dette kan skyldes egne ønsker og ikke nødvendigvis diskriminering. Likevel kan det være en indikasjon på et hinder for likestilling, fordi kvinnene sitter igjen med lavere inntekt, og mennene kan få større utfordringer med å kombinere arbeid og familieliv.

Iverksette tiltak

Veilederen beskriver videre at virksomheten bør utarbeide en strategi eller plan for hvordan man skal jobbe for å oppnå målene for likestilling. Planen eller strategien behøver ikke være veldig omfattende, men må inkludere områdene man ønsker å ta tak i.

Planen bør videre inneholde konkrete tiltak som virksomheten realistisk kan gjennomføre i løpet av året. Veilederen nevner ulike tiltak som eksempler. Dette er for eksempel å ta inn krav eller minne om hensyn til likestilling i arbeidsprosesser, rutiner eller lignende. Det trekkes frem at man kan sørge for bevisstgjøring om likestillingsarbeidet blant ansatte og i ledelsen. Veilederen nevner også at virksomheten kan iverksette egne tiltak, satsinger eller prosjekter.

Det presiseres at tiltakene bør være så konkrete at virksomheten kan måle om de har blitt gjennomført eller ikke. Tiltakene bør henge sammen med de utfordringene som ble identifisert i kartleggingsprosessen. Videre er det viktig at både ansatte og ledere har eierskap til tiltakene.

Vurdere resultatene

Veilederen påpeker også at arbeidet med likestilling bør evalueres og resultatene vurderes. Dette handler om å kartlegge hvorvidt tiltakene faktisk ble gjennomført og om tiltakene førte til at målene ble nådd.

8.2 Våre observasjoner

8.2.1 Resultatene var ofte som forventet

Ingen av virksomhetene vi fulgte avslørte viktige forhold ved likestillingssituasjonen i egen virksomhet som ikke tidligere var kjent. I de aller fleste av virksomhetene var resultatene ofte som forventet på forhånd. Vår oppfatning er at dette indikerer at virksomhetene ofte har relativt god oversikt over særegenhetene ved egen virksomhet, og at personalavdelingene og de tillitsvalgte sammen ofte har mye informasjon allerede.

Noen fikk imidlertid en mer detaljert og nyansert oversikt over likestillingssituasjonen. Hos enkelte bidro kartleggingen til å avkrefte myter og oppfatninger,

særlig blant de tillitsvalgte, om likestillingssituasjonen i virksomheten.

8.2.2 Ulik kjønnsfordeling i ulike stillingsnivåer drev de totale lønnsforskjellene

I flere av virksomhetene vi fulgte viste resultatene at det stort sett var tilnærmet likelønn i de stillingsgrupper som virksomhetene selv definerte. Det var likevel fremdeles en substansiell forskjell i gjennomsnittslønn mellom kvinner og menn totalt i virksomheten. Forskjellen ble drevet av en større andel menn i de stillingsgruppene som var høyest lønnet. Dette drev menns gjennomsnittslønn oppover sammenliknet med kvinners.

Virksomhetene vi fulgte har brukt tid på å reflektere rundt dette. Dette er en konsekvens av likelønnsrapporteringen. De ulike refleksjonene og teoriene handlet for eksempel om ulike karrierevalg hos menn og kvinner. Andre pekte også på at det krever mange års erfaring å være leder i statlig sektor. At det er flere menn i høye stillingsnivåer, kan derfor også si noe om kjønnsforskjeller i rekruttering for flere tiår siden.

8.2.3 Likelønnskartleggingen førte ikke til formelle oppfølgingsprosesser

Av virksomhetene vi fulgte har ingen meldt om konkret formell oppfølgingsprosess i form av endringer i lønn, stillingskode eller organisering av enkeltansatte. Det kan være flere grunner til dette.

Enkelte av virksomhetene har vært åpne om at dersom de finner ujevnheter i lønn som kan skyldes kjønn, som følge av kartleggingen, ville de umiddelbart rette opp dette. Eventuelle skjevheter kan rettes opp ved at arbeidsgiver krever forhandlinger om lønn på særskilt grunnlag, med henvisning til hovedavtalens avsnitt 2.5.3 nr. tre. Fagforeningene har i noen tilfeller også krevd slike, for å rette opp lønnsforskjeller de mener skyldes kjønn. Dette har imidlertid ikke ført frem i noen av virksomhetene vi har fulgt.

I enkelte andre av virksomhetene vi fulgte mente man at den beste oppfølgingen av likelønnsrapporteringen vil skje i de lokale forhandlingene. Slike forhandlinger gjennomføres i høsthalvåret.

8.2.4 Det var stor spredning i hvordan likelønnsrapporteringen ble behandlet i virksomheten

I enkelte av virksomhetene vi snakket med hadde de som jobbet med likelønnskartleggingen fått tilbakemeldinger fra ledelsen knyttet til rapporteringen, og man var kjent med at ledelsen hadde diskutert arbeidet deres grundig. I andre virksomheter hadde de som jobbet med likestillingskartleggingen ikke hørt noe fra hverken nærmeste leder eller andre ledere om hvordan arbeidet deres hadde blitt behandlet

eller tatt imot. Det var med andre ord stor spredning i hvordan likelønnsrapportene ble behandlet av de ulike ledergruppene, og ikke minst hvordan de ansatte ble informert om dette i etterkant.

8.2.5 Rapporteringen har ført til økt bevissthet om likelønn og om mekanismer bak forskjeller i virksomheten

Et flertall av virksomhetene vi fulgte fortalte at de ble mer bevisste på likelønnsproblematikken i egen virksomhet. Særlig ble flere oppmerksomme på hvordan rekruttering til ulike stillinger og stillingsnivåer foregår i virksomheten. Dette førte til at enkelte har diskutert hvordan man kan jobbe aktivt for å motvirke at det er kjønnsdelt hvem som innehar hvilke stillinger på arbeidsplassen. Dette gjelder både kvinner og menn. I noen virksomheter har det vært utfordrende å ansette menn, typisk til saksbehandlerstillinger. I andre virksomheter er det utfordrende å få kvinner til å besette stillinger som er operative. Det har også vært flere diskusjoner i virksomhetene om verdien av forbilder, hvordan dette kan bidra til å utjevne ulikheter på sikt.

Vårt inntrykk er at virksomhetene er klar over hvilke utfordringer for likestilling som finnes på deres arbeidsplass. Dette åpner for at man kan bruke likelønnskartleggingen som en del av grunnlaget for det langsiktige arbeidet med rekruttering.

8.2.6 Flere virksomheter ønsker å starte tidligere ved neste års likelønnsrapportering

På spørsmål om hva de ville gjort annerledes ved neste anledning, svarte flere virksomheter at de ved neste likelønnsrapportering vil starte arbeidet tidligere. Sensommer og tidlig høst trekkes da frem som et tidspunkt som kan egne seg som passende tidspunkt for oppstart av likelønnskartleggingen.

Enkelte arbeidsgrupper besluttet allerede under evalueringen hvordan organisering av neste års likelønnskartleggingen skal gjennomføres. Noen besluttet å videreføre arbeidsgruppen som arbeidet med dette i inneværende år.

8.2.7 Flere virksomheter ønsker å involvere tillitsvalgte mer fra starten av neste likelønnskartlegging

Flere av virksomhetene som ikke hadde aktiv involvering av tillitsvalgte i sine prosesser svarte at de ønsket å ha mer av dette ved neste likelønnskartlegging. Enkelte av disse var i dialog med de tillitsvalgte etter at årsrapporten var utarbeidet, og fikk tilbakemeldinger på arbeidet de har lagt ned. Flere trakk frem at de tror det kan komme flere perspektiver ved å inkludere tillitsvalgte i arbeidet tidligere, og i større grad.

8.2.8 Flere virksomheter ønsker å få med flere lønnsarter i neste likelønnskartlegging

Flere av virksomhetene som ikke hadde fått med annet enn avtalt lønn, meldte at de ønsket å få til dette ved neste anledning. For å få til det må det settes av mer tid til å bearbeide data, og det må om mulig gjøres et kartleggingsarbeid på forhånd, for å finne ut hvilke lønnsarter som faktisk benyttes i virksomheten. Flere trakk også frem behovet for at det er noen med kompetanse på statistikk og databehandling i arbeidsgruppen.

8.2.9 De fleste ønsker å integrere oppfølgingen av likelønnsrapporteringen inn i virksomhetens øvrige årshjul, og eksisterende prosesser

På spørsmål om hvordan de ønsker å ta arbeidet med likelønnskartlegginger videre, svarte flere virksomheter at de ønsket å integrere dette som en del av de øvrige prosessene som gjennomføres i parts-samarbeidet i virksomheten. Etter å ha gjennomført prosessen én gang vil det være enklere å se hvor likelønnsprosessen «thører hjemme» blant de øvrige prosessene virksomhetene har å forholde seg til. Dette er for eksempel lokale lønnsforhandlinger, arbeid med lokale tilpasningsavtaler og forhandling av lokal lønnspolitikk.

8.3 Våre vurderinger og anbefalinger

8.3.1 Veileder bør tydeliggjøres med hensyn til hvordan virksomhetene kan jobbe med etterarbeid

Veilederen til Bufdir er lite konkret på hvordan virksomhetene kan jobbe videre med likelønnsarbeidet i virksomheten. Det som nevnes er av generell og generisk art. Vår vurdering er at virksomhetenes behov for etterarbeid typisk er spesifikt for virksomheten, fordi utfordringene til hver enkelt virksomhet ofte har sine årsaker i forhold som er virksomhetsspesifikke. I noen virksomheter var for eksempel likelønnsutfordringene knyttet til at det var få kvinner i stillingskategorier som var høyt lønnet. Dette knyttet seg til tradisjonelle kjønnsrollemønstre og utdanningsvalg som var tatt for flere tiår siden. I denne virksomheten var likestillingsarbeidet rettet mot å bidra langsiktig til å rekruttere kvinner inn i utdanningsløp som kunne lede dem til de stillingskategoriene hvor det nå var få kvinner. Dette er et langsiktig arbeid, som likevel er svært viktig. Andre virksomheter vi fulgte hadde utfordringer knyttet til at kvinneandelen var svært høy, og at det var en utfordring å få menn til å søke på visse type stillinger. Dette var også en reel og legitim utfordring som ikke nødvendigvis passer inn i årshjulet til Bufdir.

Vår vurdering og anbefaling er at det sentrale må være at virksomhetene i større grad motiveres til å

lage planer og strategier hvor hensikten og motivasjonen bak likestillingsarbeidet er ivaretatt, men hvor det legges mindre vekt på at planen må følge en spesifikk mal. Virksomheten kan da selv tilpasse sine planer til de områdene de vet er nødvendig å jobbe videre med.

8.3.2 Likelønnsarbeidet bør henge sammen med annet likestillingsarbeid i virksomheten

Vår erfaring er at flere virksomheter har egne planer for likestilling gjennom for eksempel langsiktig rekruttering inn i ulike stillingskategorier, eller langsiktig arbeid for å motivere gutter eller jenter til å ta visse utdanninger. Dette må sees i sammenheng med planen for likelønn, og kan ikke stå alene. Vi opplevde at virksomheter svarte «nei» på spørsmål om de skulle jobbe videre med likestillingsarbeidet, men likevel at de hadde gode og gjennomtenkte likestillingsstrategier. Utfordringen var at virksomhetene ikke så dette i sammenheng. Vår

anbefaling er at arbeidet også med likelønn må ta opp i seg det beste i det virksomheten allerede gjør, og bygge videre på eksisterende planer og strategier.

8.3.3 Planen for likestilling bør være forankret både med ledelse og tillitsvalgte i virksomheten

Til slutt ser vi at for at arbeidet med likelønn og likestilling i virksomheten skal lykkes, er det sentralt at arbeidet er forankret både hos ledelsen og hos de tillitsvalgte. En god kultur for å ha med seg likestillings- og likelønsspørsmålene i hele virksomheten, bidrar til at man gradvis tar steg som forbedrer resultatene. De virksomhetene vi fulgte som hadde de beste resultatene, var virksomheter som hadde jobbet systematisk med dette over tid. For å lykkes med slikt systematisk arbeid over tid trengs forankring både hos ansatte, tillitsvalgte og i ledergruppen.

9. Samlede vurderinger og anbefalinger

Denne første runden med kartlegging av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn inndelt i grupper av ansatte som gjør arbeid av lik verdi har vært en læringsprosess for mange virksomheter. I det videre gir vi noen anbefalinger som kan sees hen til i oppfølgingen av dette arbeidet hos ulike relevante aktører.

Prosessene har bidratt til bedre forståelse av formålet med aktivitets- og redegjørelsesplikten. Prosessen har slett ikke gått knirkefritt i alle virksomheter, men den har gitt verdifulle erfaringer om hvordan senere runder med lønnskartlegging bør gjennomføres.

Flere har erfart at en god og grundig prosess for vurderinger og tallbehandling krever mer tid enn hva de hadde lagt opp til. Flere vil legge opp til en bedre og tidligere involvering av tillitsvalgte neste gang likelønnsrapporteringen skal gjennomføres.

I mange virksomheter er kun avtalt lønn kartlagt. I flere virksomheter skyldes dette at tillegg vurderes som ikke relevant, eller som en svært liten del av den samlede lønsmassen. I de virksomhetene hvor man har rapportert på tillegg separat, har enten fordelingen av tillegg vært relativt lik fordelingen for avtalt lønn, eller så var kjønnskjevheten i tilleggene allerede godt kjent i virksomheten. Interessen for å undersøke flere lønnsarter ved senere likelønnsrapporteringer er vekket ved flere av virksomhetene.

Selv om få virksomheter ble overrasket over hva de fant i lønnskartleggingen, er det vårt inntrykk at prosessen har gitt en bedre forståelse for driverne bak lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i egen virksomhet. Prosessen har motivert virksomhetene til å undersøke videre betydningen av forskjeller som kan oppstå i forbindelse med rekruttering, betingelser for lange karriereløp og avansement.

Mange ulike aktører er involvert i statlige virksomheters likelønnsrapportering, og kan på direkte og indirekte vis være med å påvirke arbeidsprosessene og hvordan arbeidet følges opp i virksomhetene. Følgende punkter oppsummerer

anbefalinger som partene kan vurdere å følge opp i senere år.

Ledelsen i virksomheten bør gi tilstrekkelig mandat til de som skal være ansvarlig for likelønnsrapporteringen i virksomheten, og sette av tid til forankring både av arbeidsprosessen og resultatet.

Arbeidsgruppen, som får oppgaven med likelønnsrapporteringen delegert fra ledelsen bør involvere de tillitsvalgte helt fra start, og komme raskt i gang med planleggingen og gjennomføringen av arbeidet. Arbeidsgruppen bør være klar over at særlig oppgaven med å vurdere hva som er arbeid av lik verdi er en krevende oppgave, både prinsipielt og praktisk.

Tillitsvalgte i virksomhetene bør delta i arbeidsgruppene, og bruke den anledningen de har når de sitter i gruppene til å påvirke kunnskapsgrunnlaget om likestilling, og likestillingssituasjonen i virksomheten.

Hovedsammenslutningene bør arbeide for å veilede medlemmer og tillitsvalgte slik at de har eierskap til formålet med likelønnsrapporteringen og hva oppgavene innebærer, samt at de er kjent med den retten de har til å delta i arbeidet.

Bufdir bør vurdere å gjøre veilederen litt mer oversiktlig og lettere å orientere seg i, og å anbefale tidligere start på arbeidet med likelønnsrapporteringen.

DFØ bør jobbe videre med å legge til rette for enklere uttrekk av relevante data. DFØs systemstøtte bør imidlertid ikke gripe inn i vurdering av hva som er arbeid av lik verdi i den enkelte virksomhet.

Eierdepartementene kan bidra til bedre drøftinger i årsrapporten til den enkelte virksomhet gjennom å følge opp omtalen av likestillingssituasjonen mens den fremdeles er på utkaststadiet.

10. Referanser

- Akademikerne. (2022, april 26). *akademikerne.no*. Hentet fra Lønn og Arbeidsliv. Stat. : <https://akademikerne.no/lonn-og-arbeidsliv/stat>
- Becken, L.-E., & Berg, H. (2005). *Arbeidsvurdereing som virkemiddel for å oppnå likelønn. Søkelys på arbeidsmarkedet, 2005.*
- Bufdir. (2021, Oktober 1). *Aktivitets- og redegjørelsesplikt (ARP) for arbeidsgivere*. Hentet fra https://bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets__og_redegjorelsesplikt_for_arbeidsgivere/#heading-contentlink-120735
- DFØ. (2022, januar 26). *Utviklingen i antall ansatte i staten*. Hentet fra Direktoratet for økonomiforvaltning: <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/organisering-og-ansatte-i-staten/utviklingen-i-antall-ansatte-i-staten>
- Hagen, I., Seip, Å. A., & Svalund, J. (2020). *Hovedavtalen i staten – et godt virkemiddel for samarbeid, medbestemmelse og utvikling?. Rapport 2020:28*. Oslo: FAFO.
- KDD. (2020). *Arbeidsgiverstrategi 2020–2023*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/arbeidsgiverstrategi-i-staten-oppdater/id2906503/>
- KDI. (2022, april 6.). *Likestillingsredegjørelse for personalområdet i kriminalomsorgen*. Hentet fra [regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/contentassets/b04b5cf8bb32490c990a82fd90fa05a0/vedlegg-8-likestillingsredegjorelse.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b04b5cf8bb32490c990a82fd90fa05a0/vedlegg-8-likestillingsredegjorelse.pdf)
- KMD, LO, YS, UNIO og Akademikerne. (2017). *Et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem i staten - rapport fra partssammensatt gruppe*. Oslo: KMD, LO, YS, UNIO og Akademikerne. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/5a172d1b33c14f0c987c81835e8ee2c7/et_modernisert_og_forenklet_lonns_og_forhandlingssystem_i_staten.pdf
- Landsorganisasjonen i Norge. (2022, april 26). *LO Stat*. Hentet fra Om forbundene : <https://www.lostat.no/forbundene/>
- Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2012, Januar 26). *Lover og regler om likelønn*. Hentet fra <https://www.ldo.no/en/jobbe-for-likestilling/i-arbeidslivet/lonn-og-arbeidsvilkar/lover-og-regler-om-likelonn/>
- Lovdata. (2017, Juni 16). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)*. Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/§26>
- NOU . (1974:47). *Kvinneyrkers lønsplassering innenfor offentlig virksomhet*. Oslo - Bergen - Trondheim: Universitetsforlaget.
- NOU. (1997:10). *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn*. Oslo: DSS.
- NOU. (2008:8). *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*. Oslo: DSS.
- NOU. (2022:4). *Grunnlaget for inntekstoppgjørene 2022*. Oslo: DSS.
- Patton, M. Q. (2012). *Essentials of utilization-focused evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- PwC. (2022, april 29). *pwc.no*. Hentet fra Skjerpet likestillingslov for arbeidsgivere: Oppfyller du aktivitets- og redegjørelsesplikten?: <https://www.pwc.no/no/pwc-aktuelt/aktivitets--og-redegjorelsesplikten.html>
- Regjeringen. (2019). *Prop. 63 L (2018 –2019). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)*.
- Regjeringen. (2022, mars 28). *Regjeringen.no*. Hentet fra Statlige virksomheter, selskaper og andre organer: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/statlige-virksomheter-selskaper-og-andre-organer/id2344647/>

- Skard, T. (2003). *Kvinnehistorie.no*. Hentet fra Ligestillingsloven 1978: <https://www.kvinnehistorie.no/artikkel/t-3342>
- Skatteetaten. (2018, Juni 25). *1 Hva er en naturalytelse*. Hentet fra Skatteetaten: <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/skatte-abc/gjeldende/naturalytelse-i-arbeidsforhold/N-1.001/>
- Statens personalhåndbok. (2016, juni 3). *Lovdata.no*. Hentet fra PM-2016-9: Nye hovedtariffavtaler i staten for perioden 1. mai 2016-30. april 2018: <https://lovdata.no/dokument/SPHPM/pm-2016-09>
- Statens personalhåndbok. (2021, juni 3). *Lovdata.no*. Hentet fra PM-2021-9: Lønnsregulering for arbeidstakere i det statlige tariffområdet 2021 mv: <https://lovdata.no/dokument/SPHPM/pm-2021-09>
- Statens personalhåndbok. (2022). *1 Staten som arbeidsgiver – personalpolitiske føringer og satsingsområder*. Lovdata.
- Statistikk- og beregningsutvalget. (2022). *Statistikk- og beregningsutvalget i forbindelse med revisjon av hovedtariffavtalene i staten 2022*. Oslo.
- Stokke, T. A. (2022, april 28). *Hovedsammenslutning*. Hentet fra Store norske leksikon på snl.no: <https://snl.no/hovedsammenslutning>
- Unio. (2022, april 26). *Unio.no*. Hentet fra Unio Stat: <https://www.unio.no/tariff/unio-stat/>
- Utdanningsgruppene Hovedorganisasjon. (2004, mai 18). *Makt- og demokratiutredningen - Høringssvar*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/smk/hdk/2004/0001/ddd/pdfv/212687-utdanningsgruppene_hovedorganisasjon.pdf
- Wagner, I., & Grødem, A. S. (2018). *Sertifisert likestilling - Likelønnsstandard på Island*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning .

Vedlegg A Kort beskrivelse av Casevirksomhetene

Kriminalomsorgsdirektoratet

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) har øverste faglige og administrative ansvar for kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har ansvar for å gjennomføre straffereaksjoner som påtalemyndigheter eller domstolene har besluttet.

KDI er lokalisert i Lillestrøm og Horten. I 2020 hadde Kriminalomsorgen 5 783 ansatte. Andelen kvinner i Kriminalomsorgen var da 48 prosent.

Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (SSB) er den sentrale myndigheten for å utvikle, utarbeide og formidle offisiell statistikk i Norge, i tillegg til å ha omfattende forsknings- og analysevirksomhet. SSB er lokalisert i Oslo og Kongsvinger.

I 2020 hadde SSB 832 ansatte. Andelen kvinner var da 47,7 prosent.

Helfo

Helfo er Helsedirektoratets ytre etat, som har i oppgave å ivareta rettighetene til helseaktører og privatpersoner og å gi informasjon og veiledning om helsetjenester.

Fra 2021 har Helfo kontorsteder i Tønsberg, Fredrikstad, Sola, Ørsta, Mo i Rana og Kirkenes. Helfo hadde 476 avtalte årsverk fordelt på 561 medarbeidere i 2020.

Miljødirektoratet

Miljødirektoratet forvalter et bredt spekter av lover og forskrifter for å ivareta ulike miljøhensyn, og har som overordnet mål å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og å hindre forurensning.

Miljødirektoratet har kontorer i Oslo og Trondheim, samt ansatte i Statens naturoppsyn (SNO), som er lokalisert 58 steder i landet. Miljødirektoratet sysselsatte 698 årsverk i 2020.

Jernbanedirektoratet

Jernbanedirektoratet driver strategisk utvikling av togtilbud, utreder fremtidig transportbehov, koordinerer togtransport med andre transportformer i tillegg til å ha ansvar for konkurranseutsetting av persontogtrafikk.

Jernbanedirektoratet har kontorer i Oslo, Bergen og Trondheim. I 2020 hadde Jernbanedirektoratet 199 ansatte fordelt på 185 utførte årsverk. Av disse var 41 prosent kvinner.

Direktoratet for byggkvalitet

Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) forvalter det nasjonale bygningstekniske regelverket. De har tilsyn med regler om dokumentasjon av byggevarenes egenskaper, i tillegg til at de driver ordningen for sentral godkjenning av foretak etter plan- og bygningsloven. DIBK har lokaler i Oslo og på Gjøvik.

I 2020 hadde DIBK 83 ansatte fordelt på 78,5 utførte årsverk. Andelen kvinner var på 57 prosent.

Kystverket

Kystverket er en nasjonal etat for kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning, som jobber for effektiv og sikker sjøtransport. Kystverket har hovedkontor i Ålesund og Horten, samt regionskontorer i Arendal, Haugesund, Kabelvåg og Honningsvåg.

I 2020 hadde Kystverket 960 fast ansatte fordelt på 953 faste årsverk. Av disse var 18 prosent kvinner. Alle stillingskategorier er dominert av menn.

Universitetet i Agder

Universitetet i Agder (UiA) er høyere utdanningsinstitusjon som bedriver forskning og utviklingsarbeid innenfor universitetets kompetanseområder.

UiA har campus lokalisert i Kristiansand og Grimstad. I 2020 sysselsatte UiA 1 504 årsverk.

Statsforvalteren i Trøndelag

Statsforvalteren i Trøndelag er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen.

Til sammen 270 ansatte er lokalisert på Statens hus i Steinkjer og ved kontorene i Trondheim, Røros og Snåsa.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har ansvar for politikken knyttet til arbeidsmarked, arbeidsmiljø, inkludering, pensjoner og velferd.

Alle ansatte er lokalisert i Oslo. Av 191 ansatte i 2021 var 66,5 prosent kvinner.



www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo