

Nina-M. Kristiansen Skalle

Lokale lønnsforhandlinger og likelønnsutvikling i kommunal sektor

Nina-M. Kristiansen Skalle

Lokale lønnsforhandlinger og likelønnsutvikling i kommunal sektor

© Forskningsstiftelsen Fafo 2000
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
Del I Litteraturgjennomgang	5
1 Historisk tilbakeblikk – utviklingen av likelønnsbegrepet	5
2 Hva vet vi om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?	6
3 Likelønnsutvikling i Norge	11
Del II Likelønnsutviklingen i kommunal sektor	13
1 Tariffoppjørene i kommunal sektor i 1990-årene	13
2 Fagstillingene	15
3 Lederstillinger	21
4 Mangler ved statistikken	25
Del III Konklusjon	27
Referanser	30
Vedlegg 1 Lønnsutvikling – lønnsstatistikk 1990–1998	32
Vedlegg 2 Stillingsstruktur, fordeling og lønnsforhold for spesialsykepleiergruppa	37

Forord

Dette notatet er en del av et prosjekt Fafo har gjennomført for Norsk Lærerlag¹ (NL). Organisasjonen ønsker forut for tariffoppgjøret 2000 å se nærmere på forholdet mellom lokale lønnsforhandlinger og likelønnsutvikling i Norge, og NL er spesielt opptatt av kommunal sektor og førskolelærernes situasjon.

Notatet tar for seg statistikk og tidligere forskningsresultater på likelønnsområdet. Først foretas en generell litteraturgjennomgang på feltet. Basert på tilgjengelig statistikk fra kommunal sektor, ser vi deretter på stillingsstruktur, kjønnsfordeling, lønnsfordeling og lønnsutvikling for grupper med 3–4-årig høyskoleutdanning, både fagstillinger og lederstillinger. Avslutningsvis rettes et kritisk blikk på denne statistikken; har vi tilgang til de data som belyser forholdet mellom lokale lønnsforhandlinger og likelønnsutvikling godt nok?

Åshild Olaussen i Norsk Lærerlag har vært kontaktperson for prosjektet og takkes for velvillig bistand og nyttige kommentarer underveis. Gjertrud Eggen takkes for gjennomlesning av manusutkast og kommentarer.

I Fafo er notatet skrevet av Nina-M. Kristiansen Skalle. Kristine Nergaard har skrevet Vedlegg 1 Lønnsutvikling – lønnsstatistikk 1990–1998. Ove Langeland har hatt oppgaven som kvalitetssikrer og takkes for konstruktive tilbakemeldinger og innspill. Også Mona Bråten, Åsmund Arup Seip og Kristine Nergaard har bidratt underveis.

Oslo, januar 2000

Nina-M. Kristiansen Skalle

¹ Den andre delen av dette prosjektet er en undersøkelse i utvalgte kommuner og fylkeskommuner, samt flere sentrale arbeidstakerorganisasjoner samt KS (Bråten og Seip, 2000).

Del I Litteraturgjennomgang

1 Historisk tilbakeblikk – utviklingen av likelønnsbegrepet

Det har historisk sett vært et akseptert mønster og en selvfølge at kvinner var billigere arbeidskraft enn menn. Forsørgertillegg var et legitimt begrep og den viktigste begrunnelsen for de store lønnsforskjellene mellom kvinner og menn (NOU 1997:10, Hagemann 1994).

Helt fra Landsorganisasjonen ble stiftet i 1899 har likelønnskravet stått på LOs dagsorden. Kravet var da «lik lønn for likt arbeid». Forsørgertanken sto imidlertid også sterkt i fagbevegelsen. Det ble etter hvert opprettet flere avtaler om likelønn i arbeidslivet og likelønnsproblemer ble et tema i tariffoppgjørene. Alle de store hovedsammenslutningene – muligens med unntak av Akademikerne – har i dag likelønn på dagsorden, men fordi medlemsgrunnlaget varierer, har sammenslutningene valgt ulike strategier for å nå målet om likelønn.

I Norge er lønnsdannelsen blitt oppfattet som et spørsmål om tariffavtaler og frie forhandlinger mellom arbeidslivets parter. Ensidige inngrep fra det offentlige er ikke blitt akseptert verken av arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjonene. Imidlertid er Norge også bundet av internasjonale avtaler og nasjonal lovgivning på likelønnsfeltet. Staten har dermed en dobbeltfunksjon som landets største arbeidsgiver på den ene siden, og som håndhever av Lov om likestilling og med et overordnet ansvar for oppnåelse av politisk vedtatte målsettinger om likelønn og implementering av internasjonale avtaler på den annen side. I dette ligger et spenningsfelt der man på den ene siden skal overholde nasjonale og internasjonale lover og avtaler, og på den annen side ivareta prinsippet om frie forhandlinger. Det er sannsynligvis heller ikke enighet blant arbeidstakerorganisasjonene i hvilken grad man er villig til å avgi innflytelse på tariffspørsmål for å oppnå likelønn.

Hva som menes med «likelønn» er ikke et avklart spørsmål. Likelønnsprinsippet er nedfelt i Roma-traktaten, og etter EUs likelønnsdirektiv innebærer prinsippet at «for samme arbeid eller for arbeid som tillegges samme verdi, skal all forskjellsbehandling på grunn av kjønn fjernes når det gjelder alle lønnsvilkår og lønnsfaktorer.» Også ILO-konvensjon nr. 100 slår fast prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi. FNs kvinnekonvensjon stiller krav om likebehandling med hensyn til vurderingen av arbeidets karakter. Lav verdsetting av kvinners arbeid må etter konvensjonen regnes som diskriminering (Barne- og familiedepartementet 1999). Også Europarådet – Det europeiske sosiale charter – inneholder en likelønnsbestemmelse. Ingen av ovennevnte avtaler sier noe om hva som menes med «arbeid av samme verdi» eller hvordan dette skal måles, men gjennom dommer i EF-retten har en del prinsipper blitt utformet. Blant annet er det adgang til sammenlikning på tvers av faggrenser og tariffavtaler. Omvendt bevisbyrde, det vil si at det er arbeidsgiver som må dokumentere at lønnsforskjeller

er saklig begrunnet, er et annet prinsipp. I Norge førte uklarheten rundt «lik verdi» til at regjeringen i 1995 nedsatte et utvalg som skulle fremme forslag til enkel arbeidsvurdering som metode for likelønn. Utvalgets rapport ble lagt fram som NOU 1997:10 *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn*.

Den norske likestillingslovens likelønnsbestemmelse i §5 antas ikke å gå langt nok i forhold til våre internasjonale forpliktelser. Derfor har Barne- og familiedepartementet, når dette skrives, et forslag til endringer i loven ute på høring. Blant de forholdene som vurderes endret, er adgangen til sammenlikning på tvers av faggrenser, anbefaling om bruk av arbeidsvurdering, og virksomhetsbegrepet.

2 Hva vet vi om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn?

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn forklares gjerne ved å vise til kjennetegn ved henholdsvis jobben og arbeidsgiveren (etterspørselssideforhold), til karakteristika ved den enkelte ansatte (tilbudssideforhold), og til hvordan disse faktorene blir forbundet med hverandre (Granovetter 1981, ref. i Hoel 1997). Til det siste hører også utforming av lønns- og forhandlingssystemer. Vi skal ta for oss hvert av disse punktene.

2.1 Etterspørselssideforhold

Med utgangspunkt i etterspørselssideforhold, har Trond Petersen (1994, 1995, 1999) identifisert tre former for diskriminering som kan forklare lønnsforskjellene mellom kvinner og menn:

- a) *Direkte diskriminering*. Dette er tilfelle når kvinner og menn mottar ulik lønn for likt arbeid.
- b) *Stillingsdiskriminering*. Kvinner og menn har ikke lik tilgang til stillinger til tross for like kvalifikasjoner.
- c) *Verdsettingsdiskriminering*. Kvinnedominert arbeid lønnes lavere enn mannsdominert arbeid til tross for at lønnsrelevante forhold er de samme. Denne form for diskriminering rammer grupper av yrker og jobber.

a) Analyser av lønnsforskjellene har vist at det er svært små eller ingen lønnsforskjeller når kvinner og menn innehar samme stilling hos samme arbeidsgiver (Petersen 1999). I staten finner Schøne (1999) at forskjellen har sunket til under én prosent innen samme stilling. I sin undersøkelse i kommunal sektor fant Mastekaasa og Longva (1996) samme mønster, mens undersøkelser fra privat sektor har vist noe større variasjoner mellom bransjer, men allikevel samme mønster (Hoel 1997, Petersen et al 1995).

b) En rekke undersøkelser viser imidlertid at kvinner og menn ikke har lik tilgang til alle stillinger. Vår kunnskap om diskriminering i selve ansettelsesprosessen er begrenset

(Petersen 1999), men man har i økende grad blitt oppmerksom på at lønnsforskjellen primært oppstår ved at kvinner og menn rekrutteres til ulike posisjoner i bedriftene/virksomhetene (Schøne 1999, Hoel 1997, Barth og Yin 1996, Mastekaasa og Longva 1996, KS 1994). Samme forhold beskrives i en finsk undersøkelse av metallarbeidere (Vartiainen 1999) som finner at fordelingen av kvinner og menn, med samme ferdigheter, til jobber med ulik kompleksitet, er en nøkkelfaktor som forstørker de endelige lønnsforskjellene.

c) Norge har et meget kjønnsdelt arbeidsmarked. Dette synes svært vanskelig å endre (Ellingsæter 1999). Kvinnene har befestet sin rolle på arbeidsmarkedet, men det har skjedd som en konsekvens først og fremst av utbyggingen av velferdsstaten. De kvinnedominerte næringene vokste fram primært som et resultat av at arbeid som kvinner tradisjonelt utførte ubetalt hjemme, ble omgjort til lønnsarbeid, særlig innen offentlig tjenesteyting (NOU 1997:10). Selv om ulike tiltak har vært forsøkt for å motvirke kjønnssegregeringen på arbeidsmarkedet – og de aller fleste har vært tiltak for å få jenter/kvinner til å velge utradisjonelt – har disse hatt liten effekt. NOS utdanningsstatistikk viser at det fortsatt er betydelige forskjeller mellom kjønnene i valg av fagfelt. Innenfor videregående opplæring er det også etter Reform 94 store forskjeller i valg av utdanning mellom kvinner og menn. Kvinner og menn arbeider i ulike næringer, yrker og stillinger. Folke- og boligtellingsen i 1990 viste at kun sju prosent av alle yrkesaktive arbeider i et yrke med omtrent like mange kvinner som menn (definert som yrker hvor det ikke er mer enn 60 prosent av det ene kjønn) (NOU 1999:12 Vedlegg 5).

Yrker og arbeid som vanligvis utføres av kvinner er gjennomgående lavere lønnet enn yrker og arbeid som er dominert av menn. Dette gjelder selv når kompetansen og kravene til arbeidsutførelsen kan betegnes som likeverdige. Det synes å være en viss sammenheng mellom kvinneandelen i et yrke og lønnsnivået, i den forstand at jo høyere kvinneandel, jo lavere lønn (NOU 1999, Nordli Hansen 1994). Det lavere lønnsnivået i disse bransjene/stillingsgruppene gir også utslag på menns lønnsnivå. I Sverige finner man samme mønster (Persson og Wadensjö 1997).

2.2 Tilbudssideforhold

Selv om det ikke skulle forekomme noen diskriminering fra arbeidsgiver, vil det være forhold knyttet til arbeidstakeren som kan medføre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Disse lønnsrelevante faktorene er vanligvis: utdanning, ansiennitet, alder, arbeidstid og avbrudd fra yrkeslivet. Flere forskere har pekt på at kvinner og menn er blitt mer like med hensyn til disse variablene, og at dette har vært en årsak til tilnærming i lønn (Edin og Richardson 1999, Schøne 1999, Høgsnes 1999).

I dag har kvinner minst like lang utdanning som menn. Det er derfor ventet at dette vil slå ytterligere ut på lønnsnærmingen ved å påvirke grad av stillingsdiskriminering. Studier av enkelte utdanningsgrupper antyder også dette: i sin undersøkelse av sivilingeniører finner Vangsnes (1992) at blant 30–40-årige sivilingeniører har kvinner en raskere karriereutvikling enn menn. Imidlertid velger kvinner ofte andre typer utdanning enn menn; dette er som påpekt et vedvarende mønster som bidrar til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Økt utdanning blant kvinner vil derfor ikke påvirke det som kalles verdsettingsdiskriminering. Utdanningsmønsteret bidrar også til vanskeligheter med å få kvinner i lederstillinger (Petersen og

Teigen 1997). I 1994 hadde bare 11 prosent av kvinnene en lederfunksjon, mot 29 prosent av mennene (Ellingsæter 1999). En viktig barriere for kvinner synes ikke å være lederidealene, men hvilken erfaringsbakgrunn som betraktes som relevant (Storvik 1999, ref. i Ellingsæter 1999).

Arbeid som utføres av kvinner blir ofte klassifisert som «ufaglært» (Ellingsæter 1999). Disse jobbene bygger gjerne på forestillinger om kvinners medfødte «talenter» heller enn tilegnede ferdigheter som skal belønnes i form av lønn eller status. Dette kan påvirke avkastningen også av yrkeserfaring og ansiennitet.

I sin analyse av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i kommunal sektor, finner KS (1994) at stillingskode har stor betydning som forklaring, og at stillingsgruppe også forklarer en del (for eksempel at det er 17 prosent kvinner i lederstillinger og 94 prosent i assistentstillinger). Også utdanningskode gir en viss forklaring, mens alder og ansiennitet ikke gir noen forklaring på lønnsforskjellene.

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet har sin parallell i den kjønnsdelte arbeidsdelingen i hjemmet; tradisjonelt har kvinner hatt ansvaret for hjem og omsorgsarbeid, og dette har påvirket hennes muligheter og valg på arbeidsmarkedet. På den annen side har utformingen av et arbeidsmarked tilpasset kvinnes behov, nettopp gjort det mulig for kvinner å være yrkesaktive. Norge har svært høy sysselsetting blant kvinner. Imidlertid har flere pekt på de negative konsekvenser dette «kvinnelige yrkesdeltakelsesmønsteret» har for kvinners lønns- og karriereutvikling. Mastekaasa og Longva (1996) finner i kommunal sektor betydelige forskjeller mellom heltids- og deltidsansatte kvinner når det gjelder lønn ved ansettelse, opprykk og lønnsutvikling. De understreker imidlertid at forskjellene er knyttet til forskjeller mellom stillinger; stillinger med mye deltid kommer dårligere ut enn stillinger med høy andel heltidsansatte. Mastekaasa og Longva finner ingen tilsvarende forskjeller mellom kvinner med mange versus få permisjoner i forbindelse med fødsler. Andre har funnet at redusert arbeidstid og fødselspermisjon har sterk negativ effekt på muligheten for forfremmelse (Longva 1997, Hoel 1995). Et «kvinnelig mønster», det vil si deltidarbeid og avbrudd fra yrkeslivet, synes å bli straffet hardere i privat enn i offentlig sektor (Ellingsæter 1999).

2.3 Utforming av lønns- og forhandlingssystemet

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn skyldes imidlertid ikke bare forhold knyttet til arbeidsmarkedet (etterspørselssiden) eller den enkelte arbeidstaker (tilbudssiden). Utformingen av lønns- og forhandlingssystemet kan være av større betydning enn lover og regler om likelønn. Dette forhold øker viktigheten av arbeidslivets parter bevissthet og oppmerksomhet på likelønnsfeltet, når det, som i Norge, ikke ligger innenfor Ligestillingsombudets kompetanse å vurdere tariffavtaler.

Markedsposisjon og makt, for eksempel i form av organisasjonenes medlemstall eller tradisjoner, vil også kunne ha betydning. Å være «eneleverandør» av tjenester, besitte kompetanse det er knapphet på og stor etterspørsel etter, eller å ha et arbeidsmarked både i privat og offentlig sektor, vil ha innvirkning på lønnsnivå.

Beregningsgrunnlaget for lønnsforskjeller vil også ha stor betydning for hvor store forskjeller som kommer fram. Kun å se på regulativlønn når store deler av lønna ligger i tillegg av ulike slag, vil gi et misvisende bilde. Dale-Olsen og Høgsnes (1999) har vist at det er

klare kjønnsforskjeller i tilleggslønn, også innen samme stilling. Jo mer mannsdominert en stilling er, desto mer tillegg blir det utbetalt i stillingen. «Frynsegoder» ser også ut til å ha en kjønnets side og anbefales inkludert i lønnsmålinger (Granqvist 1996).

Det er en vanlig antakelse at kvinner tjener på sentraliserte lønnsforhandlinger, kollektive avtaler og lavtlønnsoppgjør (Rubery 1992, Ellingsæter 1999). Mastekaasa og Longva (1996) slår i sin studie i kommunal sektor fast at i mangel av høyere opprykksrater for kvinner, må kvinners gunstige lønnsutvikling først og fremst ses som et resultat av de kollektive lønnsavtalene i kommunal sektor. Man kan imidlertid spørre om lavtlønnsstrategien er tilstrekkelig etter hvert som kvinner tar høyere utdanning og besetter høyere lønte stillinger og lederstillinger i arbeidslivet.

Ifølge Teknisk Beregningsutvalg (NOU 1999: 12) er følgende trekk ved lønnsoppgjørene av sentral betydning for hvordan de relative lønnsforskjellene mellom kvinner og menn utvikler seg:

1. Formen på de sentrale tilleggene, det vil si om det gis generelle prosenttillegg og/eller kronetillegg, om det gis spesielle lavtlønnsstillegg, tillegg til bestemte yrkesgrupper m.v.
2. Formen på de lokale tilleggene, blant annet fordelingen av eventuelle avsetninger til lokale forhandlinger.
3. De relative lønnsstilleggene i kvinnedominerte sektorer og næringer til forskjell fra mannsdominerte sektorer og næringer.

Både i statlig og i kommunal sektor ble lønssystemene endret (1990 og 1991) for å gi større lokal handlefrihet/desentralisering av lønnsforhandlingene. Tidligere undersøkelser av kommunal sektor (Ingebrigtsen 1996, Nebben 1996) har vist at potensialet nyttes i liten grad. Hittil er det ingen ting som tyder på at omleggingen av lønssystemer i offentlig sektor har ført til større lønnsdifferensiering. Tvert imot viser analysene til både Høgsnes (1999) og Schøne (1999) en sammenpressing av lønnsnivået. Det er høyutdanningsgruppene og lederstillingene som har hatt til dels sterk lønnsnedgang, mens lavtlønnsprofilen på tariffoppgjørene har løftet noen av de lavere lønte gruppene. Men som Høgsnes poengterer: lavtlønnsprofilen har ikke medført en tilnærming til lønnsnivået i privat sektor, men til en nivelisering av lønnsnivået i offentlig sektor. Schøne viser at avkastningen av høyere utdanning er blitt lavere i staten: I 1996 var avkastningen av universitetsutdanning per år bare om lag 66 prosent av avkastningen i 1987. For høyskoleutdanning var reduksjonen enda sterkere. For en mer detaljert gjennomgang av lønnsutviklingen for grupper med 3–4-årig høyskole, se vedlegg 1.

Hva er så effekten av de lokale lønnsstilleggene på likelønnsutviklingen? Schøne (op.cit.) tar for seg forholdet mellom sentrale og lokale tillegg for likelønnsutviklingen i staten: De sentrale tilleggene bidrar til å redusere lønnsspredningen, mens lokale tillegg i 1998 øker lønnsspredningen. Men effekten av de lokale tilleggene motsvarer ikke sammenpressingen fra de sentrale tilleggene. For *alle* årene 1987–1998 bidrar de *sentrale* tilleggene til å redusere forskjellene mellom kvinner og menn. Effekten av de sentrale tilleggene synes å være sterkest tidlig i perioden. For periodene 1988–89, 1992–93, 1995–96 og 1996–97 finner han imidlertid at det er *den lokale tilpasningen* (pluss virkningen fra sentrale justeringer og glidninger) som bidrar sterkest til den reduserte lønnsforskjellen. Dette resultatet indikerer at

en grunn til at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er redusert i perioden 1987–1998, er at *kvinnene har kommet godt ut av de lokale lønnsforhandlingene*. Schøne tar ikke opp hvorvidt det er en sammenheng mellom sentrale føringer og de lokale lønnsforhandlingenes bidrag til lønnsutjamning i de gitte tidsintervallene.

Når det gjelder fordelingen av lokale tillegg i kommunesektoren har vi ingen samlet oversikt over dette. Hoel og Lauvås (1993) fant i sin studie av perioden 1990–92 at menn totalt sett hadde en relativ fordel av lokale forhandlinger, men også at sentrale føringer påvirker kjønnsfordelingen i tilleggene som blir gitt lokalt. Ingebrigtsen (1996) fant imidlertid i sin undersøkelse i fem kommuner og tre fylkeskommuner en svak – men signifikant – tendens til at en større andel kvinner enn menn fikk lokale tillegg både i 1992 og 1994. I 1994 var det lagt sentrale føringer om at mesteparten av tilleggene skulle gis til kvinne-dominerte yrker, mens det for 1992 ikke var lagt noen slike føringer for de lokale lønnsforhandlingene.

Erfaringene fra tariffoppgjøret mellom LO og NHO i 1995, der en individualisert lavtlønnsmodell som var ment å imøtekomme også krav om likelønn, ble forsøkt, viste at i overenskomstområdene med lokal forhandlingsrett ble forskjellene (likelønnstilnærmingen) som den sentrale modellen skapte, fullstendig eller til en viss grad gjenopprettet i de lokale forhandlingene (NOU 1997: 13). En svensk undersøkelse viser at kvinner taper markant på desentralisert lønnsfastsettelse dersom sjefene er menn (Persson og Wadensjö 1997).

Richardson (1996) peker på at endringer i lønnsstrukturen i seg selv kan medføre endringer i kjønnsforskjellene i lønn. Slike forhold kan for eksempel være at stillingsgrupper opprettes eller nedlegges, og endringer i alderssammensetning. I Sverige anslås omtrent halvparten av reduksjonen i lønnsforskjeller å være et resultat av at kvinner og menn er blitt mer like med hensyn til både formell kompetanse og holdninger til yrkesdeltakelse. Dette kan tyde på at politiske reformer som har hatt som mål å styrke kvinners situasjon i arbeidslivet, har hatt en effekt (Edin og Richardson 1999). Med andre ord kan lover og tiltak på likestillingsområdet iallfall ha en indirekte effekt på likelønnsutviklingen.

I Storbritannia antas Equal Pay Act (1970) å ha hatt en effekt på den plutselige stigning i kvinners relative lønnsnivå (OECD 1998). Men endringer i kvinners og menns «human capital» er også en forklaringsfaktor. I den grad bedret lønn og andre likestillingstiltak har oppmuntret kvinner til mer utdanning og arbeidserfaring, vil sammenfallet mellom kvinners og menns lønn være en selvgenererende prosess. De som ikke tilegner seg ferdighetene, blir ekskludert fra de mer fordelaktige delene av arbeidsmarkedet, med minkende lønn i tilfeldig arbeid, spesielt deltidsarbeid som resultat. Lønnsgapet mellom heltids- og deltidsansatte har økt voldsomt fra 1972 til 1996; problematikken omfatter mange, da bare vel 35 prosent av britiske kvinner jobbet fulltid i 1995. OECD-rapporten slår fast at dette er et aldersfenomen, og at lønna til kvinner og menn under 30 år nå er tilnærmet lik i Storbritannia. Det anbefales derfor minstelønn som tiltak rettet mot lavtlønte kvinner og den økende lønnsspredningen. Rapporten diskuterer ikke forhold knyttet til *verdsettingsdiskriminering*.

3 Likelønnsutvikling i Norge

Fra og med 1995 har Teknisk Beregningsutvalg (TBU) omtalt lønnsutvikling for kvinner og menn separat, og det har dermed vært mulig å følge likelønnsutviklingen både i TBUs statistikk som legges fram for partene forut for tariffoppgjørene og i oppsummeringen som gjøres etter tariffoppgjørene.

I tabell 1 vises utviklingen av gjennomsnittlig årslønn for kvinner som andel av gjennomsnittlig årslønn for menn i en del næringer på 1990-tallet.

Tabell 1 Gjennomsnittlig årslønn for kvinner som andel av gjennomsnittlig årslønn for menn i en del næringer. Heltidsansatte.

	Lønnsvekst	Årslønn for kvinner som andel av menns				Årslønn 1997		Kvinneandel 1997
	1990–98	1990	1996	1997	1998	Menn	Kvinner	
Industriarbeidere	3,7	89,7	90,6	90,5	90,7	221 200	200 300	18
Industrifunksjonærer, NHO-området	4,5	74,6	77,1	77,7	77,7	310 200	241 000	24
Hotell- og restaurant	3,8		92,0	92,9		188 100	174 800	67
Varehandel	4,3	78,9	82,4	82,8	83,6	248 700	205 900	34
Forretnings- og sparebanker	4,5	81,4	83,5	83,0	82,6	282 300	234 500	48
Forsikring	4,2	70,7	74,1	74,4	74,4	337 200	251 100	47
Staten	4,0	84,8	89,7	89,9		248 400	223 300	35
Kommunene	3,8	89,8	92,5	91,4	91,2	232 000	212 000	58
... behandling av klienter	3,8	75,2	76,9	75,1		302 700	227 400	77
Skoleverket	3,4	89,6	93,1	92,8		259 300	240 500	53
Forretningsmessig tjenesteyting	3,9	71,1	76,1	75,7		328 800	249 000	33

Kilde: Teknisk Beregningsutvalg og NHOs kvartalsstatistikk for arbeidere.

Av tabell 1 kan vi blant annet lese følgende:

- Det har vært en langsom, men jamn, tilnærming mellom kvinners og menns lønn innen de fleste bransjer på 1990-tallet.
- Det er store lønnsforskjeller mellom privat og offentlig sektor.
- Lønnsnivået er generelt høyere i privat sektor, og det er her vi finner de største kjønnsforskjellene i lønn.
- Det er i de næringer som hadde de største kjønnsforskjellene i utgangspunktet at vi finner den sterkeste tilnærmingen.

- Det har også vært en sterk tilnærming mellom kvinner og menn i staten.
- I kommunal sektor finner vi for 1996 til 1997/98 en tilbakegang i kvinners gjennomsnittslønn i forhold til menns i hovedgruppene kommunene og skoleverket.

Det siste punktet fortjener særskilt oppmerksomhet. Kvinners andel av menns lønn i kommunesektoren var 92,5 prosent i 1996 og 91,2 prosent i 1998. Tabellen viser at i gruppa «behandling av klienter» i kommunesektoren var kvinners andel av menns lønn 75,2 i 1990, økte til 76,9 i 1996 og ble redusert til 75,1 i 1997.

Analysen av de økte lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i kommunesektoren fra 1996–97 viser:

- en sterkere lønnsvekst i de mannsdominerte gruppene sykehusleger og for ansatte i elektrisitetsverkene.
- nytilsatte menn hadde et høyere lønnsnivå enn menn som gikk ut av kommunesektoren, mens det var omvendt for kvinner.
- flere menn enn kvinner rykket opp i en høyere lønnsrammekode.
- menn i gjennomsnitt hadde en kraftig økning i faste og variable tillegg, mens kvinner ikke hadde noen tilsvarende økning. I gruppa «behandling av klienter» har dette ført til at hele tilnærmingen i lønn mellom kvinner og menn på 90-tallet ble reversert i 1997 (NOU 1998: 13; kilde TBSK).

I skoleverket tjente kvinnene i 1996 93,1 prosent av hva menn tjente. I 1997 var forskjellen økt, og kvinners andel var sunket til 92,8 prosent. En grunn til dette antas å være at det ble flere lærere (kvinner) på de laveste klassetrinnene i skolen som følge av 6-års reformen (NOU 1998:13).

Del II Likelønnsutviklingen i kommunal sektor

I denne delen av notatet skal vi først kort ta for oss de sentrale lønnsforhandlingene i kommunal sektor på 1990-tallet: I hvilken grad og hvilken form har de sentrale oppgjørene fokusert på likelønnsproblematikk, i hvilken grad er det avsatt pott til lokale lønnsforhandlinger, og i hvilken grad er det lagt føringer for likelønn på de lokale forhandlingene? Deretter tar vi for oss KS' Lønns- og personalstatistikk – Hovedoversikt (1998), som er det data-materialet vi har hatt tilgjengelig for dette notatet. Vi har valgt ut sentrale stillingsgrupper innenfor 3–4-årig høyskoleutdanning og ser nærmere på stillingsstrukturen, kjønnsfordelingen og lønsplasseringen for både fagstillinger og lederstillinger. Av spesiell interesse er selvsagt data som kan belyse hvordan stillingsstruktursystemet brukes i de lokale lønnsforhandlingene. Til slutt i denne delen kaster vi et kritisk blikk på statistikken: Hvilke mangler har KS' Hovedoversikt dersom vi skal belyse forholdet mellom lokale lønnsforhold og likelønnsutvikling?

1 Tariffoppgjørene i kommunal sektor i 1990-årene

Partene i kommunal sektor har forpliktet seg til å arbeide med likelønnsproblematikken i både Hovedavtalen (spesielt §18) og Hovedtariffavtalen (kap. 5). KS (1994) har også sin egen Handlingsplan for likelønn som «skal bidra til å realisere lik lønn for arbeid av lik verdi i kommunal sektor, og videreføre/iverksette tiltak som fremmer dette formålet.» Blant tiltakene som nevnes er å bidra til systematisering av lokalt likelønnsarbeid i kommunal sektor, og framskaffing av relevant statistisk materiale, herunder vurdere videreutvikling av PAI-registeret.

1.1 Sentrale lønnsforhandlinger

De sentrale lønnsforhandlingene på 1990-tallet har både i privat og offentlig sektor vært preget av to ting: «Solidaritetsalternativet» som har satt stramme økonomiske rammer for oppgjørene, og vektlegging av likelønns- og lavtlønnsproblematikken. Her skal vi kort ta for oss noen trekk ved de sentrale lønnsforhandlinger i kommunal sektor som har vært av betydning for lønnstilnærmingen mellom kvinner og menn.

- *Lavtlønnsprofil:* i alle tariffoppgjørene fra 1993 til 1998 er det blitt gitt likt kronetillegg på lønnsregulativet. Dette faller gunstig ut for kvinner, da de utgjør flertallet blant de lavest lønte.
- *Sentrale føringer:* I 1990 ble det lagt føringer med lavtlønnsprofil på den avsatte lokale potten. I 1991 ble det ikke avsatt pott til lokale forhandlinger; da gikk det meste av

de lokale tilleggene til lederstillinger (menn) (Hoel og Lauvås 1993). I 1992 ble det ikke lagt føringer, og det ble avsatt hele 0,75 til lokale lønnsforhandlinger (med to virkningstidspunkter). I oppgjørene 1994, 1995 1996 og 1997 ble det lagt føringer for de lokale lønnsforhandlingene. I 1994 ble 0,5 prosent avsatt til disse forhandlingene. I 1995 bestemte partene at 2200 kroner skulle gis til alle arbeidstakere som var avlønnet i stillingskoder med kvinneandel lik eller mer enn 75 prosent (dette omfattet 75 prosent av alle kommunalt ansatte). I 1996 ble det gitt føringer på både potten til sentrale justeringer (1,8 prosent) og lokale lønnsforhandlinger (0,5 prosent). I 1997 ble det gitt lavtlønnstillegg. Lokal pott ble avsatt (0,72 prosent) med føringer om at «lavlønn, likelønn og oppfølging av nytt stillingsregulativ samt lønnsmessige skjevheter skal vektlegges». 1998-oppjøret sprengte «Solidaritetsalternativets» forutsetninger; i tillegg til et generelt tillegg på 10 000 kroner, ble det avsatt 2,7 prosent til sentrale justeringer og 0,78 prosent til lokale lønnsforhandlinger. Det ble ikke lagt føringer.

- *Konflikter:* I 1992 ble det tvungen lønnsnemnd i konflikten mellom daværende Hjelpepleierforbundet og KS, og Rikslønnsnemnda ga hjelpepleierne lønnstillegg utover det som var gitt de andre partene. Nevnes kan også AF-forbundenes streik i 1994; lønnsresultatet ble som for de andre, men man fikk endring i fellesbestemmelsene: gravide arbeidstakere som etter lov/forskrift må slutte i arbeidet, fikk utvidet rett til lønn, samt at deltidsansatte ble gitt fortrinnsrett til utvidet stilling ved ledighet. De andre organisasjonene sluttet seg til dette.

1.2 Lokale lønnsforhandlinger

Det kommunale lønnsystemet ble endret i 1990 ved at man innførte rett til lokale lønnsforhandlinger, med andre ord kunne en del av lønnsforhandlingene desentraliseres og en andel av potten avsettes til dette formål. I 1996 ble det innført et nytt stillingsstruktursystem som følge av et partssammensatt arbeid.² En av hensiktene med dette nye systemet var å utvide stillingsstrukturen i de kvinnedominerte yrkene. Flere stillingsgrupper hadde et system bestående av grunnstilling, øvrige stillinger og avansementsstillinger tidligere, som for eksempel ingeniørgruppa, mens dette systemet hadde vært lite utviklet for andre grupper. Nå fikk alle stillingsgrupper en grunnstilling og en avansementsstilling. Men det varierer sterkt hvor mange avansementsstillinger som er knyttet til en grunnstilling, og det er stor forskjell på omfanget av «øvrige stillinger» som refererer til spesialfunksjoner.

Lønnsystemet i 1996 ble et minstelønnsystem. Det vil si at de fleste stillingskoder er knyttet til en minstelønnsinnplassering. Disse normerte stillingene har en grunnstige og to alternative stiger knyttet til ansiennitet, samt sju direkte innplasseringer (lønnstrinn). Lønnsinnplassering ved nyttilsetning avgjøres av godkjent ansiennitet og eventuelle andre faktorer, som spisskompetanse og konkurranse om spesielle arbeidstakere/grupper. Etter tilsetning vil lønnsutvikling avhenge av a) ansiennitet, dersom man er innplassert på lønnsstige, b) endringer i lønnsregulativet, som avgjøres i de sentrale forhandlingene, c) avsetninger til justeringsforhandlinger hvor hele grupper/stillingskoder endres – eller, som er vårt

² For en fylldigere gjennomgang av utviklingen av lønns- og stillingsstruktursystemet i kommunesektoren, vises det til det andre notatet i prosjektet (Bråten og Seip, 2000).

anliggende, d) ved lokale lønnsforhandlinger. Med dette minstelønssystemet blir de lokale fullmaktene svært store. Som vi så i avsnitt 2.3 i del I, blir fullmaktene i liten grad benyttet.

2 Fagstillingene

Vi har valgt å ta for oss følgende utdanningsgrupper med 3–4-årig høyskoleutdanning: sykepleierne, bioingeniørene, ingeniørene, sosialkuratorene, sosionomene, førskolelærerne og spesialpedagogene. Med unntak av «ingeniørgruppa», som er mannsdominert, er alle de andre gruppene kvinnedominerte, men noen mer enn andre. Noen stillingsgrupper er dessuten små, mens andre, spesielt «sykepleier» er svært stor. Utdanningsgruppene er dessuten organisert i ulike arbeidstakerorganisasjoner med ulike tradisjoner og erfaringer med lokal lønnspolitikk og -forhandlinger. Statistikken er hentet fra KS' Lønns- og personalstatistikk – Hovedoversikt 1998.

Stillingsdiskriminering og verdsettingsdiskriminering ble i del I trukket fram som forklaringer på kjønnsforskjeller i lønn. Ved stillingsdiskriminering vil vi vente å finne at kvinner og menn innenfor de ulike stillingsgruppene ikke har lik tilgang til de ulike stillingskodene, og at menn gjennomgående er plassert i høyere lønte alternativer. Ved verdsettingsdiskriminering vil vi vente å finne at mannsdominerte stillingsgrupper er høyere lønnet enn kvinnedominerte.

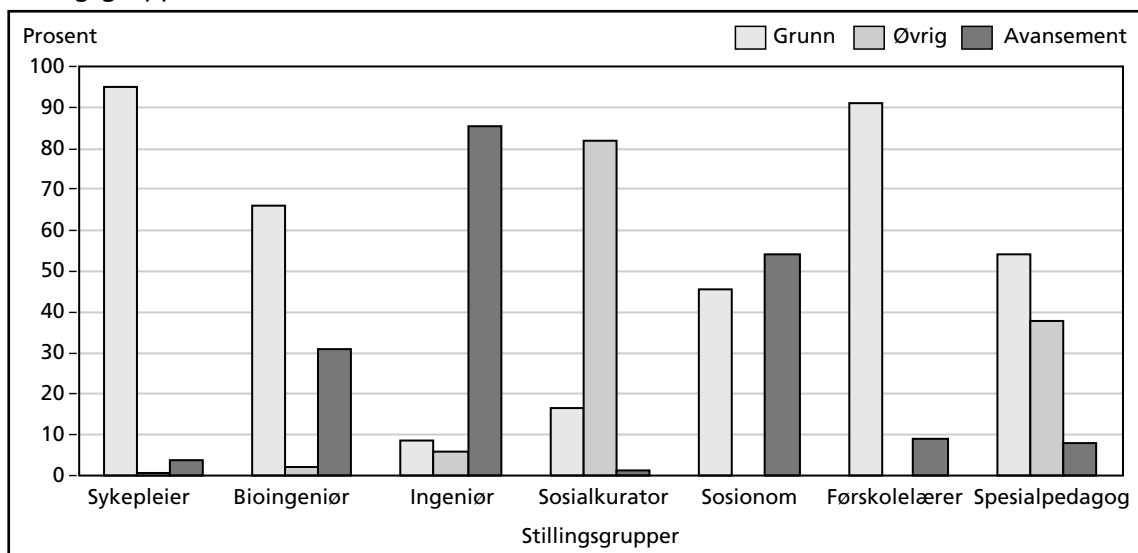
2.1 Stillingsdiskriminering

Vi starter med å se på 1) *utbredelsen* av grunnstillinger, øvrige stillinger og avansementsstillinger («G-Ø-A-fordeling») for de ulike gruppene. Deretter tar vi for oss 2) *strukturen og fordelingen* for hver enkelt stillingsgruppe, og 3) *kjønnsfordelingen* på de ulike stillingstypene i hver gruppe. Til slutt ser vi på 4) mulige *lønsmessige utslag*.

Av figur 1 (se neste side) kan vi se at:

- Sykepleierne og førskolelærerne har alle rundt 90 prosent i sin gruppe plassert i grunnstilling. Disse gruppene har, i likhet med sosialkuratorene og spesialpedagogene, en lite utstrakt bruk av avansementsstillinger.
- Den mannsdominerte ingeniørgruppa har svært få i grunnstilling og rundt 85 prosent i avansementsstilling.
- Sosialkuratorene har en stor gruppe i «øvrige stillinger».
- Sosionomene har en relativt jamn fordeling mellom grunn- og avansementsstillinger, med en liten hovedvekt på avansementsstilling.
- Spesialpedagogene har stor bruk av sin Ø-stilling, men liten bruk av avansementsstillingen.
- Bioingeniørene har et bilde mer likt sykepleierne og førskolelærerne enn de mannsdominerte ingeniørene, med 66 prosent i grunnstilling, men likevel med en viss bruk av avansementsstillinger (30 prosent).

Figur 1 Fordeling av grunnstillinger, øvrige stillinger og avansementsstillinger innenfor stillingsgruppene

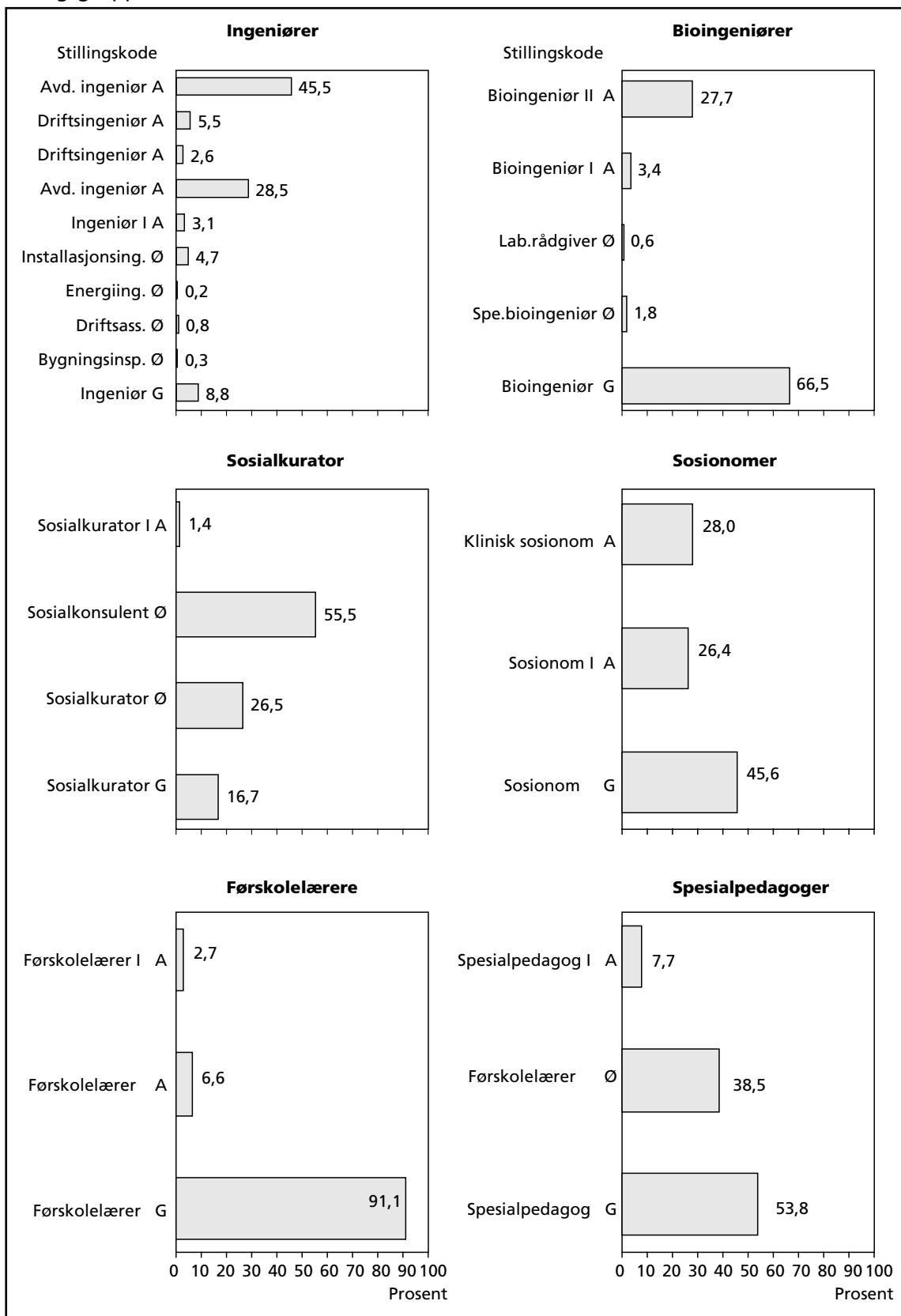


Figur 2 på neste side viser at de ulike stillingsgruppene og deres oppbygning varierer sterkt:

- Både ingeniørene og sykepleierne har mange koder.
- Kodene brukes imidlertid ulikt: ingeniørene har de fleste stillingene i avansementsstillinger (85 prosent), mens sykepleierne har hele 95 prosent av sine stillinger i grunnstilling.
- Sykepleierne har imidlertid også en annen gruppe, «spesialsykepleierne». Denne gruppa er bare en tredel av størrelsen til sykepleiergruppa, men 8000 stillinger gjør likevel denne gruppa større enn noen av de andre gruppene vi sammenlikner med i dette notatet. Etter hva vi forstår er det denne gruppa organisasjonen har satset spesielt på.³ Mønsteret for denne gruppa er da også helt annerledes enn for sykepleiergruppa. I vedlegg 2 gir vi en oversikt både over stillingskodene og fordelingen i spesialsykepleiergruppa (figur 1) og over lønnsforholdene i kodene (tabell 1). Gruppa består av hele 12 koder; en G, ni Ø og to A. Heller ikke spesialsykepleierne har utstrakt bruk av avansementsstillingene, bare 9 prosent av stillingene er slike, men derimot brukes «øvrige stillinger» flittig. Bare 13 prosent av stillingene er grunnstillinger, mens altså 78 prosent er øvrige stillinger. Også lønnsmessig kommer denne gruppa gunstig ut: både grunnstilling og øvrige stillinger har minstelønn to lønnstrinn over de andre stillingene vi ser på i tabell 2 (med unntak av spesialpedagogene). Avansementsstillingene ligger to lønnstrinn over dette igjen. Lønnsmessig ser vi at spesialsykepleierne har fått uttelling. Trekker vi inn faste og variable tillegg samt overtidsgodtgjørelse (månedslønn total), som er høye i denne gruppas koder, går spesialsykepleierne i tet lønnsmessig.

³ For en gjennomgang av de aktuelle organisasjonenes lønnspolitikk og strategier, se Bråten og Seip, 2000.

Figur 2 Oversikt over kodene innenfor de ulike stillingsgruppene – prosentfordeling i hver stillingsgruppe etter kode. 1998



- De store kvinnedominerte gruppene sykepleier og førskolelærer har over 90 prosent av stillingene i grunnstilling, mens de mindre gruppene, sosialkurator, sosionom og spesialpedagog, som også er kvinnedominerte, har en større bruk av alternative koder. Bioingeniørene, som også er en stor, kvinnedominert gruppe, har relativt utstrakt bruk av avansementsstillinger (31 prosent) sammenliknet med sykepleier- og førskolelærer-gruppa, men ikke på langt nær så stor som sine «brødre» ingeniørene.
- Sammenholdt med figur 1 kan vi konkludere med at det ikke synes å være noen klar sammenheng mellom antall stillingskoder i en stillingsgruppe og bruken av kodene. Det synes imidlertid å være en sammenheng mellom kjønns sammensetningen i og størrelsen på gruppa og bruken av alternative koder, spesielt avansementsstillinger.

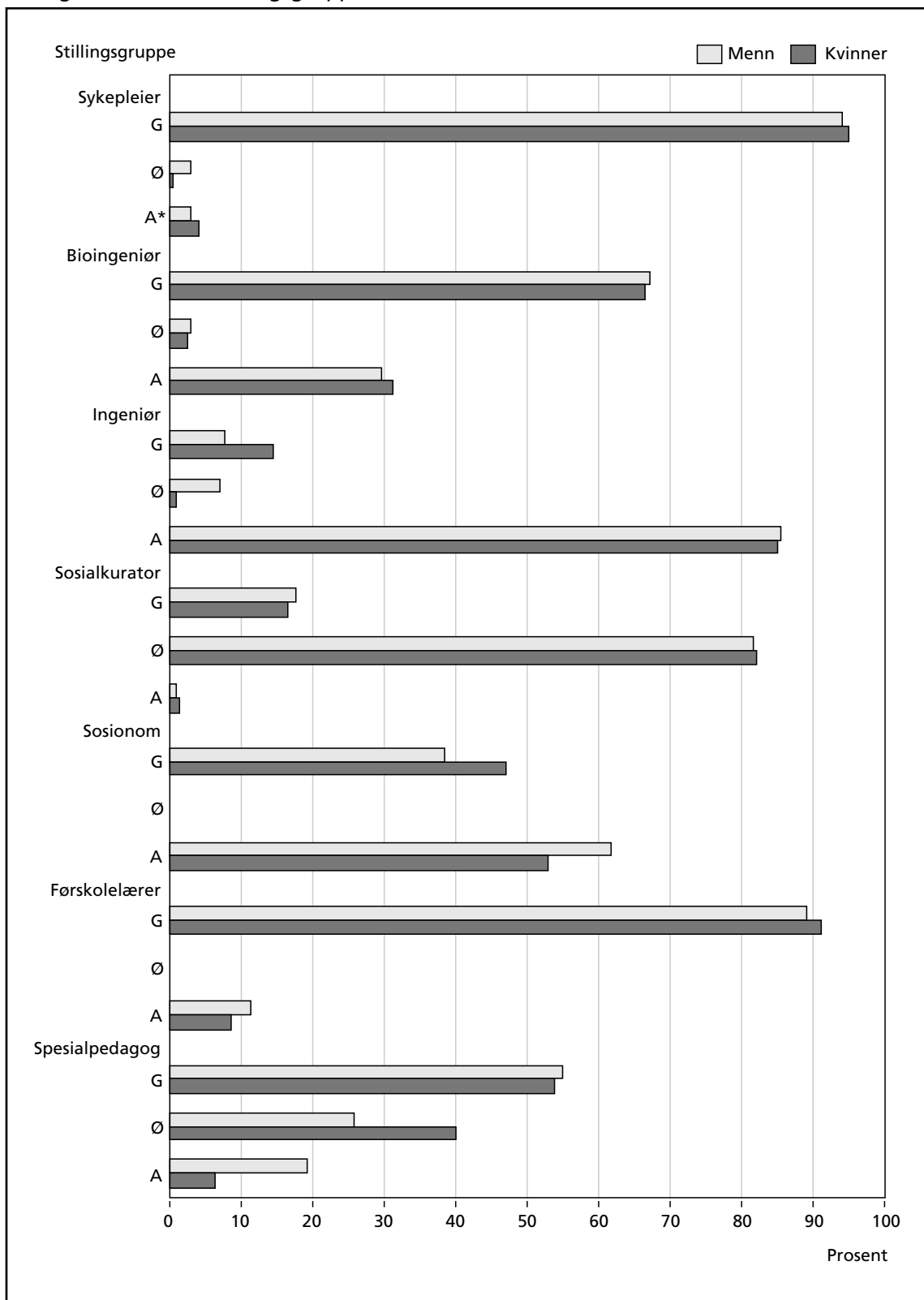
I figur 3 ser vi på fordelingen av kvinner og menn på de ulike stillingstypene (G-Ø-A) innenfor hver stillingsgruppe.⁴ Siden statistikken er en totaloversikt, tar vi med denne fordelingen til tross for at flere av de kvinnedominerte gruppene har svært små innslag av menn.

Figur 3 viser prosentfordelingen i hver stillingsgruppe, for eksempel: av kvinnene i sykepleiergruppa er 95 prosent i grunnstilling, 0,5 prosent i «øvrige stillinger» og 4 prosent i avansementsstilling (Sykepleier I). I tolkingen av denne figuren minner vi om at gruppens størrelse varierer sterkt: i sykepleiergruppa er det over 25 000 stillinger, i ingeniørgruppa 6400 stillinger, i førskolelærergruppa 6300 stillinger, i sosialkuratorgruppa 4250 stillinger, i bioingeniørgruppa nærmere 2500 stillinger – mens de «små gruppene» sosionom og spesialpedagog har henholdsvis 397 og 312 stillinger.

- Med unntak av sosionomgruppa og spesialpedagogene, synes det ikke å være noen systematiske forskjeller mellom fordelingen av kvinner og menn i de ulike stillingstypene innenfor de ulike gruppene. Sosionomgruppa har 47 prosent av kvinnene og 38 prosent av mennene i grunnstilling, mens 53 prosent av kvinnene og 62 prosent av mennene er i avansementsstilling. Spesialpedagogene har en ujamn fordeling av kvinner og menn på «øvrige» avansementsstillinger: mens 40 prosent av kvinnene er i Ø-stillingen, er 19 prosent av mennene (og 6 prosent av kvinnene) i avansementsstilling.
- Ut fra dette materialet kan vi ikke konkludere med at det forekommer systematisk stillingsdiskriminering i de fagstillingsgrupper vi har sett på. Menn «rammes» i samme grad som kvinner i de kvinnedominerte gruppene av liten bruk av andre stillingskoder enn grunnstilling, mens kvinnelige ingeniører «vinner» like mye som sine mannlige kolleger.

⁴ Vi har ikke gjort slike beregninger for spesialsykepleierne.

Figur 3 Fordeling av kvinner og menn på grunnstilling, øvrige stillinger og avansementsstillinger innen hver stillingsgruppe. Prosent. 1998



Kilde: KS 1998

* = Kode 7627

2.2 Verdsettingsdiskriminering

Alle stillingsgruppene er innplassert i lønnsstruktur 2. I tabell 2 gir vi en oversikt over noen utvalgte stillingskoder innenfor de utvalgte gruppene. Siden lønssystemet er et minstelønssystem, viser vi minstelønnsinnplassering samt gjennomsnittlig månedslønn vist ved både regulativlønn og totallønn (regulativlønn pluss faste/variable tillegg samt variabel overtidsgodtgjørelse).

Tabell 2 Oversikt over minstelønn samt gjennomsnittlig månedslønn for utvalgte stillingskoder innen stillingsgruppene⁵

Stillingsbetegnelse	Kode	Type	Minstelønn, lønnstrinn =	Gjennomsnittlig månedslønn	
				Regulativ	Total (inkl. fast/variable tillegg og overtid)
Sykepleier	7174	G	19 = 16.175,-	18.080,-	21.474,-
Ass. avd.sykepleier	7009	A	19 = 16.175,-	19.724,-	21.943,-
Bioingeniør	7471	G	19 = 16.175,-	17.713,-	19.738,-
Bioingeniør II	7472	A	19/24 = 17.717	19.319,-	20.680,-
Ingeniør	7084	G	19 = 16.175,-	19.225,-	20.107,-
Avd.ingeniør	6604	A	19 = 16.175,-	19.955,-	20.810,-
Avd.ingeniør	7018	A	20 = 16.475,-	21.377,-	22.638,-
Sosialkurator	7168	G	19 = 16.175,-	18.718,-	19.227,-
Sosialkonsulent	6809	Ø	19 = 16.175,-	19.660,-	20.219,-
Sosialkurator	7616	A	19 = 16.175,-	19.535,-	20.120,-
Sosionom	7534	G	19 = 16.175,-	18.532,-	19.089,-
Klinisk sosionom	7619	A	19 = 16.175,-	21.234,-	21.424,-
Førskolelærer	6709	G	19 = 16.175,-	17.901,-	18.048,-
Førskolelærer	6805	A	19 = 16.175,-	19.161,-	19.234,-
Spesialpedagog	7522	G	22 = 17.083,-	21.160,-	21.380,-
Spesialpedagog	7679	A	25 = 18.042,-	22.075,-	22.267,-

Kilde: Lønns- og personalstatistikk, Hovedoversikt (KS 1998).

⁵ Tabellen er basert på KS' Hovedoversikt 1998 og Hovedtariffavtalen 1998 – 2000 og tar ikke hensyn til endringer foretatt i mellomoppgjøret 1999. I mellomoppgjøret ble flere av lønnsrammene endret slik at de stillinger som i 1998 var minstelønnsinnplassert i ltr. 19 nå er plassert i ltr. 20. Tilsvarende avansementsstillinger er nå flyttet to lønnstrinn opp, slik at det nå er en lønsmessig forskjell mellom grunnstilling og avansementsstilling. Avdelingsingeniør 7018 er flyttet til ltr. 22. Spesialpedagog G er flyttet opp to lønnstrinn, mens A-stillingen er flyttet opp ett trinn.

Vi leser av tabellen at:

- Nesten alle stillingene har minstelønns plassering i lønnstrinn 19. Det er med andre ord ingen høyere minstelønnsinnplassering for avansementsstillinger. Det eneste unntaket er Avdelingsingeniør 7018.
- Spesialpedagogene skiller seg ut ved at grunnstilling har minstelønn i lønnstrinn 22 og avansementsstilling i lønnstrinn 25.
- Forskjellen mellom minstelønn og gjennomsnittlig regulativmånedslønn er liten, når en vet at ansiennitet ligger inne i regulativlønnen. Dette bekrefter at minstelønn i stor utstrekning betraktes som «normallønn».
- Det er variasjoner mellom de ulike gruppene med hensyn til forskjellen mellom minstelønn og gjennomsnittlig månedslønn. Når det gjelder regulativlønn, varierer den fra 1500 kroner (bioingeniør G) til 5000 kroner (avdelingsingeniør 7018 A og klinisk sosionom A). Ser vi på «totallønn», øker forskjellene: bioingeniør II (A), sosionom G og førskolelærer G kommer «dårligst» ut med totalt 2800–2900 kroner utover minstelønn. Avdelingsingeniør 7018 (A) øker til 6300 kroner og er klart «i tet».
- Lønnsforskjellene som kommer til uttrykk i tabell 2 kan skyldes lønnsrelevante forhold, som ansiennitet og yrkeserfaring, arbeidstidsordninger m.m. Det kan også skyldes at kvinner og menn innplasseres på ulike alternativer innenfor samme stillingskode, enten ved tilsetning eller ved lønnsforhandlinger. Forskjellene kan også skyldes ulike tariffavtaler som gir ulik uttelling for de ulike gruppene.
- Vi kan på bakgrunn av data fra Hovedoversikten (PAI) ikke konkludere med at lønnsforskjellene mellom de ulike stillingskodene skyldes verdsettingsdiskriminering.

3 Lederstillinger

I denne delen tar vi for oss lederstillinger. Det har ikke vært mulig innenfor prosjektets tidsrammer å se på alle aktuelle lederstillinger for de utdanningsgruppene vi tar for oss i dette prosjektet. Vi har derfor valgt ut «ingeniør», «førskolelærer» og «sykepleier», og tatt for oss de mest aktuelle og nærmeste lederstillinger i hver gruppe. Som for fagstillingene undersøker vi om det forekommer stillings- og verdsettingsdiskriminering.

3.1 Stillingsdiskriminering

Dersom kvinner utsettes for stillingsdiskriminering, vil vi forvente å finne at andelen kvinner minsker jo høyere opp i stillingshierarkiet vi kommer. I tabell 3 ser vi på kjønnsfordelingen i prosent innenfor ulike stillingskoder.

Tabell 3 Kjønnfordeling innenfor utvalgte stillingskoder. Prosent

Stillingsbetegnelse (kode)	Type	Kvinner	Menn
Sjefingeniør (7157)	L	6	94
Overingeniør (6347)	L	12	88
Avdelingsingeniør I (7018)	A	14	86
Avdelingsingeniør (6604)	A	21	79
Ingeniør (7084)	G	27	73
Styrer barnehage (6712)	L	95	5
Pedagogisk leder (7637)	L	96	4
Førskolelærer (6709)	G	96	4
Sjefssykepleier (7424)	L	82	18
Oversykepleier (7139)	L	86	14
Avdelingssykepleier (7021)	L	92	8
Sykepleier I (7627)	A	95	5
Sykepleier (7174)	G	94	6

Kilde: Lønns- og personalstatistikk – Hovedoversikt. 1998 (KS).

G = Grunnstilling, A = Avansementsstilling, L = Lederstilling

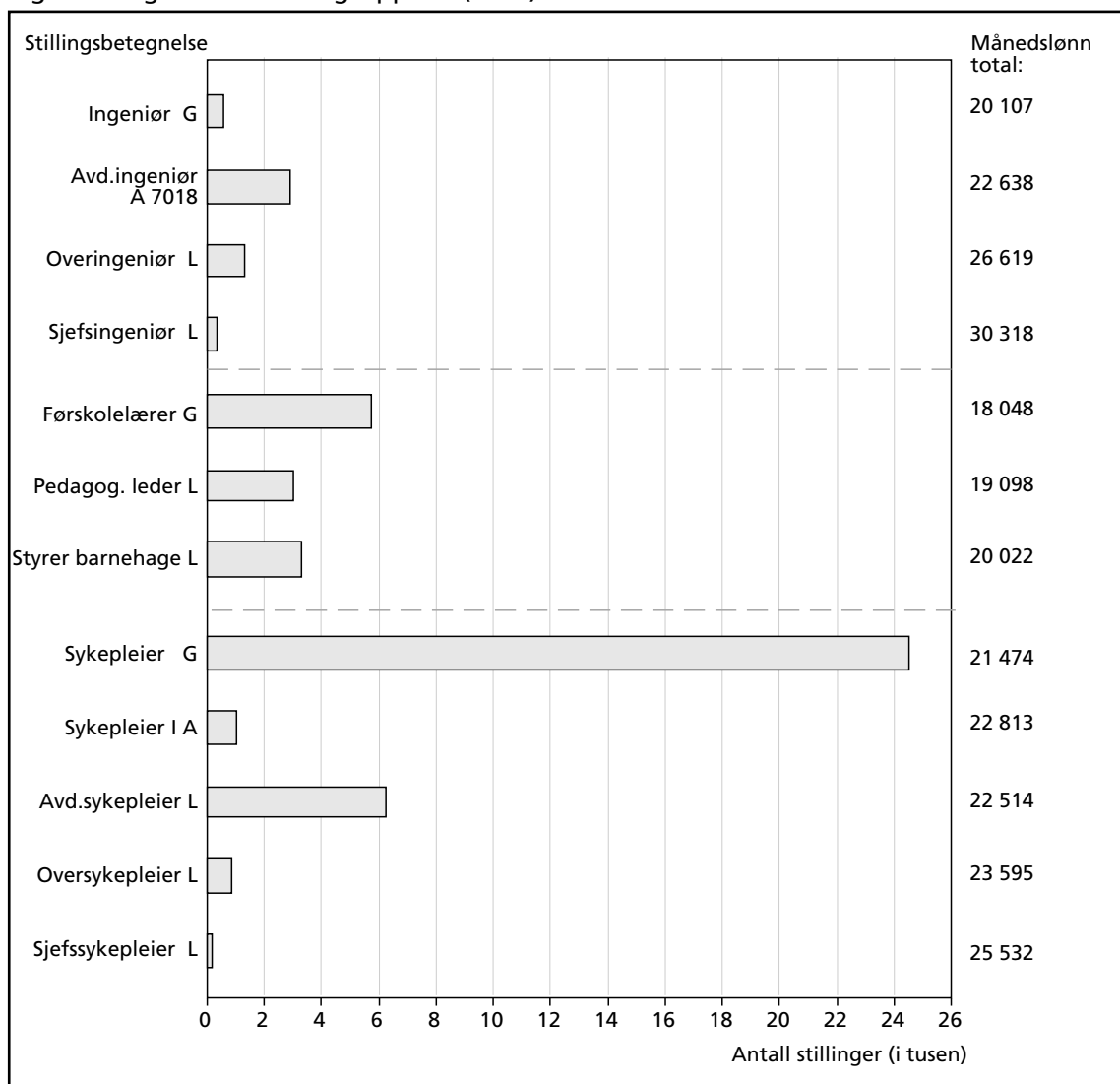
Mens vi i figur 3 (fagstillingene) så på hvordan kvinner og menn fordelte seg på grunnstilling, øvrige stillinger og avansementsstillinger i hver gruppe, ser vi her på kjønnfordelingen innen hver stillingskode. Dersom vi ser på stillingsgruppene, bekreftes det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i kommunal sektor.

- Med unntak av førskolelærerne, som har et lavt innslag av menn i alle stillingstyper, ser vi at andelen menn øker jo høyere i stillingshierarkiet vi kommer.
- I den mannsdominerte ingeniørgruppa synker kvinneandelen fra 27 prosent i grunnstilling til 6 prosent i sjefingeniørstilling.
- I den kvinnedominerte sykepleiergruppa øker mannsandelen fra 6 prosent i grunnstilling til 18 prosent i sjefssykepleierstilling.
- Dersom vi betrakter disse stillingene som naturlige karriereveier for personer med ingeniør-, sykepleier- og førskolelærerutdanning, tyder dette på at selv om kvinner og menn med samme utdanning formelt har lik tilgang til stillinger, synes fordelingen å tilsi at de ikke har lik *reell* tilgang.

3.2 Verdsettingsdiskriminering

Vi skal nå se på forholdet mellom stilling og lønn for lederstillingene. Siden antall stillinger i hver kode kan ha betydning for eventuelle gjennomsnittstall, ser vi også på dette.

Figur 4 Antall stillinger og månedslønn total i utvalgte stillingskoder innenfor sykepleier-, ingeniør- og førskolelærergruppene (1998)



Kilde: KS' Lønns- og personalstatistikk – Hovedoversikt, 1998.

- Vi ser for det første at stillingsgruppene varierer sterkt i *lønnsdifferensiering mellom grunnstilling og lederstillinger*. Mens den mannsdominerte ingeniørgruppa har et spenn på over 10 000 kroner (månedslønn total), har sykepleierne et spenn på knappe 4000 kroner og førskolelærerne i underkant av 2000 kroner.
- For det andre ser vi at lederstillinger lønnes ulikt i de tre gruppene: mens den øverste lederstillingen for førskolelærerne, styrer barnehage, har en gjennomsnittlig månedslønn total på 20 022 kroner, har «sjefsingeniør» en månedslønn total på 30 318 kroner. «Sjefssykepleier» ligger på 25 532 kroner. Hvis vi ser på *minstelønns plassering* for de

aktuelle lederstillingene, finner vi også forskjeller: mens alle stillingene for førskolelærer- og sykepleiergruppa har minstelønnsinnplassering i lønnstrinn 28,⁶ er overingeniør innplassert i lønnstrinn 41. Sjefsingeniør befinner seg i lønnsstruktur 3 med minstelønnsinnplassering i lønnstrinn 45. En sannsynlig årsak til lønnsforskjellene mellom sjefingeniørstillingen og de andre lederstillingene kan være at mange i sjefingeniørstillinger har sivilingeniørutdanning. Men det er ikke krav om slik utdanning i stillingen, dersom dette ikke avtales av de lokale partene.

- *Forholdet mellom antall personer i de ulike stillingskodene innen gruppene:* vi ser at mens forholdet mellom antall grunnstillinger og sjefingeniørstillinger i ingeniørgruppa er 307 og 560, er det blant sykepleierne et helt annet forholdstall: 24 516 stillinger i grunnstilling og bare 130 sjefssykepleierstillinger. Med den ulike lønnsfordelingen innen gruppene betyr dette mye for gjennomsnittlige lønnsnivåer innen gruppene og dermed også for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Dette innebærer at selv om lønna i sjefssykepleierstillingen heves betraktelig, vil dette i liten grad slå ut for gjennomsnittet for sykepleiergruppa. For ingeniørenes gjennomsnittslønn blir bildet det motsatte: fordi det er relativt mange i de høyest lønnede stillingene og relativt få i de lavest lønnede, blir gjennomsnittet høyt.
- *Førskolelærergruppa har en mye jevnere fordeling mellom grunnstillinger og lederstillinger.* Men siden månedslønn total er lav for alle stillingskodene, blir selvsagt også gjennomsnittet lavt. Ifølge Barnehageloven stilles det krav til pedagogisk utdanning for både pedagogisk leder- og styrerstillingene. Imidlertid er det gitt dispensasjon fra dette kravet, og ifølge Norsk Lærergag er cirka 3000 av stillingene som pedagogisk leder/styrer besatt av personer som ikke fyller utdanningskravene. Dette kan være en mulig forklaring på det lave lønnsnivået for disse stillingene. Videre hevder Norsk Lærergag at de fleste i førskolelærerstilling faktisk jobber som pedagogisk leder, det vil si avdelingsleder. Bare rundt halvparten av kommunene har tatt i bruk pedagogisk leder-koden. Førskolelærerne sliter dessuten med rekrutteringsproblemer; en viktig årsak antas å være lønnsnivået. Dette synes å føre inn i en «ond sirkel», der mangelen på kvalifisert personale medfører at «ukvalifiserte» tilsettes, med lav verdsetting og ytterligere rekrutteringsproblemer som resultat. Man kan spørre om det for de andre utdanningsgruppene stillinger ville blitt akseptert et så høyt innslag av «ufaglærte», eller om dette er et annet utslag av verdsettingsdiskriminering.
- Ikke bare er lederstillingene i førskolelærergruppa mye lavere lønnet enn lederstillingene i ingeniør- og sykepleiergruppene: Hvis vi ser på gjennomsnittlig regulativlønn for grunn- og avansementsstillingene i ingeniør- og sykepleiergruppene, ligger også disse over eller ikke langt unna førskolelærergruppas lederstillinger. Inkluderer vi tilleggene (månedslønn total) øker differansen ytterligere i barnehageledernes disfavør.
- Det kan være lønnsrelevante faktorer bak en del av lønnsforskjellene vi ser her, men som tilgjengelig statistikk ikke sier noe om. Imidlertid er lønnsforskjellene mellom de ulike gruppene lederstillinger så store at det er nærliggende å tro at *verdsettingsdiskriminering* kan være en sannsynlig årsak til lønnsforskjellene.

⁶ I mellomoppgjøret 1999 ble denne endret til ltr. 30.

4 Mangler ved statistikken

Som vi har sett har KS sentralt en handlingsplan for likelønn. Et viktig spørsmål blir da i hvilken grad kommunene arbeider systematisk med likelønnsspørsmålet. En tidligere undersøkelse (KS 1996) viste at 60 prosent av kommunene arbeider med likelønnsspørsmålet, men bare et fåtall på en systematisk måte. En oppfølgingsstudie (Guldvik og Halsaa 1998) bekrefter inntrykket av mangel på systematisk og målrettet arbeid på dette feltet. Likelønn synes å få stor oppmerksomhet i de lokale lønnsforhandlingene, men likelønnsbegrepet brukes ikke særlig presist. Prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi må dessuten konkurrere med andre lønnsprinsipper og har dermed ikke klar prioritet.

Med en forpliktende handlingsplan og de føringer som har vært lagt for de lokale lønnsforhandlingene, ville vi forvente en form for måling eller evaluering av resultater. Dette innebærer også oppsummering og status for de lokale lønnsforhandlingene. Resultatene fra de lokale lønnsforhandlingene i kommunal sektor finnes imidlertid ikke samlet noe sted. Disse finnes bare i de enkelte kommune og uvisst i hvilken form.

KS' Hovedoversikt gir grunnlag for å si noe om relativ lønnsutvikling for ulike utdanningsgrupper i kommunal sektor. Men den gir ikke grunnlag for å belyse hva som skjer lokalt. Da tenker vi ikke bare på de kollektive lokale lønnsforhandlingene, men også på innplassering ved nytilsetting. Blant de problemstillinger det ville være ønskelig å belyse i et likelønnsperspektiv, er:

- Hvilke stillingsgrupper tar ut hvor mye penger i hvilke typer lokale lønnsforhandlinger?
- Hvor mye av lønnsforskjellene som framkommer i TBUs statistikk skyldes lokale særavtaler (som er lokale forhandlinger utover Hovedtariffavtalens 5.1–5.4-forhandlinger)?
- Hvordan brukes lønnsystemet lokalt? Blir menn oftere plassert i høyere lønte stillingskoder ved tilsetting – eller skjer dette etter lokale lønnsforhandlinger? Brukes alternativ innplassering (stige eller direkte innplassering) oftere for menn enn for kvinner når de er i samme stillingskode?
- Effekten av de sentrale likelønnsføringene er uklar når vi ikke kan skille resultatene fra den sentralt avsatte potten til lokale lønnsforhandlinger fra lønnsglidning. Glidning skiller heller ikke effekten fra lokale lønnsforhandlinger utover sentralt avsatt pott fra faktorer som særavtaler, nytilsetting, avgang, endringer i arbeidsstokkens sammensetning etc.
- Punktene ovenfor, som ikke er ment å være uttømmende, vil kreve en form for standardisert rapporteringssystem til en sentral instans (KS/PAI), og dermed også en standardisert mal for protokollføring fra de lokale forhandlingene.

PAI-statistikken gir grunnlag for å se på de ulike gruppens stillingsstruktur og i hvilken grad strukturen utnyttes, men altså uten at vi kan si noe om hvorvidt dette skjer i de lokale lønnsforhandlingene.

Mangelen på samlet oversikt over resultatene fra de lokale lønnsforhandlingene er etter hva vi forstår også årsaken til den mangelfulle oversikten som refereres i TBUs utredninger. Imidlertid ser det ut til at iallfall noe materiale finnes i KS, jamfør kommentarene til tabell 1. Vi har imidlertid ikke hatt tilgang til dette materialet under arbeidet med dette notatet.

Del III Konklusjon

På bakgrunn av litteraturgjennomgang, tidligere studier og undersøkelse av stillingsstruktur og lønn for utvalgte grupper i kommunal sektor, kan vi trekke følgende konklusjoner:

- Vi har ikke noe godt mål på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn generelt, men rapportene fra Teknisk Beregningsutvalg viser at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er blitt mindre på 1990-tallet. I kommunal sektor ble tilnærmingen reversert i periodene 1996/97 og 1997/98. Offentlig sektor har tapt lønnsmessig i forhold til industriarbeidere. Spesielt har lederstillinger og høyutdanningsgruppene hatt en negativ lønnsutvikling.
- Partene i kommunal sektor har forpliktet seg til å arbeide for likelønn. Men det statistiske verktøyet for vurdering av resultatoppnåelse synes ikke godt nok. Vi har ikke samlede data for hva som skjer lokalt og hvordan dette påvirker likelønnsutviklingen – dermed kan vi heller ikke gjøre noen grundig vurdering av forholdet mellom lokale lønnsforhandlinger og likelønnsutvikling, oppfølgingen av de sentrale føringene, og forholdet mellom sentralt avtalt lønnsutvikling og lokal glidning for øvrig.
- Stillingsdiskriminering og verdsettingsdiskriminering synes å være de viktigste forklaringene på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Stillingsdiskriminering antas å minke som følge av at kvinner og menn blir mer like med hensyn til lønnsrelevante faktorer. Kjønnforskjellene i utdannings- og yrkesvalg synes imidlertid å vedvare. Lønnsforskjeller som skyldes verdsettingsdiskriminering, må derfor løses på andre måter.
- Utformingen av lønns- og forhandlingssystemer synes også å ha stor betydning. Til tross for nye lønssystemer i offentlig sektor, er det ingen tegn til økt lønnsdifferensiering verken i statlig eller kommunal sektor. Sentral lønnsfastsetting og kollektive avtaler blir forbundet med lønnsammenpressing, mens lokal lønnsfastsettelse blir forbundet med lønnsdifferensiering.
- Det er ikke gitt at kvinner taper på lokale lønnsforhandlinger. Både sentrale og lokale lønnsforhandlinger er resultat av nettopp forhandlinger. Derfor kan de lokale forhandlingene forsterke likelønnseffekten av sentrale tillegg. De lokale partene synes imidlertid ikke å være spesielt opptatt av likelønnsproblematikk, og det kan derfor antas at sentrale føring om prioritering av lavlønn/likelønn er viktig for fordelingen av de lokale tilleggene. Lønnsrelasjoner er basert på rettferdighetsbetraktninger; lokalt ser man konkrete lønnsrelasjoner, mens man sentralt ser aggregerte lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Økt desentralisering av lønnsfastsettingen, uten sentrale likelønnsføringer og uten økt bevissthet og kunnskap om kjønnsperspektivet på

lønnsforhold hos de lokale parter, må antas å føre til økte lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

- Tidligere undersøkelser viser at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn oppstår ved nyttilsetting, det vil si menn innplasseres i høyere lønte stillingskoder eller lønnsrammekoder. Her har de lokale parter et klart ansvar.
- Dataene vi presenterer i dette notatet antyder at det ikke forekommer stillingsdiskriminering i fagstillingene for de grupper vi har studert, med mulig unntak for spesialpedagoger og sosionomer. Derimot er det mulig å tolke den kjønnsmessige fordelingen i lederstillingene som at kvinner og menn ikke har lik reell tilgang til alle stillinger.
- Verdsettingsdiskriminering kan være en sannsynlig årsak til lønnsforskjeller mellom de ulike gruppenes lederstillinger. Dette gjelder spesielt førskolelærernes lederstillinger.
- Gjennomgang av bruken av stillingsstruktursystemet for våre utvalgte grupper viser liten bruk av avansementsstillinger. Men stillingsgruppene varierer mye når det gjelder både oppbygging av stillingsstruktur og bruken av disse. Ingeniørgruppa har utstrakt bruk av avansementsstillinger, mens sykepleierne, førskolelærerne, spesialpedagogene og sosialkuratorene har minimal bruk av disse stillingene. Det ser ut til å være en sammenheng mellom kjønnsfordelingen innen en stillingsgruppe, gruppas størrelse og bruk av alternative koder, spesielt avansementsstillinger. Mulig årsaker til den manglende bruken av avansementsstillinger kan være:
 - Formalkrav, enten til kompetanse eller stillingsfunksjon, som hindrer bruken av A-kodene. Det framstår som et paradoks at mens ingeniørene, som har utstrakt bruk av avansementsstillinger, har villet unngå å knytte formalkrav til stillingene, satser de kvinnedominerte utdanningsgruppene nettopp på denne strategien.
 - Størrelsen på gruppene kan være et hinder, spesielt dersom det er et tariffkrav å flytte store grupper.
 - Vil ytterligere differensiering gjøre det lettere å flytte mindre grupper (vil spesialsykepleierne etter hvert få samme stillingsstrukturmønster som ingeniørene?)
 - Hvilke holdninger og tradisjoner har henholdsvis arbeidsgiver og de ulike organisasjonene til lønnsdifferensiering mellom grupper og personer? Hvilke holdninger har organisasjonene hatt til å flytte enkeltpersoner i de lokale forhandlingene?
 - Hvilken betydning har tidsperspektivet for bruken av alternative stillinger – vil vi se økt bruk av disse stillinger framover når man har «vent seg til dem»?
 - I hvilken grad har de ansatte selv, organisasjonene og arbeidsgiver tradisjon for og erfaring i å sette ord på den kompetansen som ligger i det kvinnedominerte arbeidet? Kan stillings- eller arbeidsvurdering være verktøy for å synliggjøre hva arbeidet faktisk består i og hvilken kompetanse (formell/reell) som kreves i stillingen?
- Spesialsykepleierne skiller seg ut ved at denne gruppa har den mest omfattende strukturen, og som også er tatt i bruk. Riktignok har også denne gruppa liten bruk

av avansementsstillinger, men til gjengjeld også liten bruk av grunnstillinger. Spesialsykepleierne ligger dessuten to lønnstrinn høyere enn de fleste andre gruppene vi sammenlikner med i denne undersøkelsen. Dette kan tyde på at minstelønn fortsatt har stor betydning. Fordi minstelønn er knyttet til bunnen i en ansiennitetsbasert lønnsramme, og så lenge minstelønn i utstrakt grad brukes som «normallønn», vil minstelønna derfor få konsekvenser for flere enn dem som er innplassert i laveste alternativ. Norsk Sykepleierforbund har satset på differensiering og heving av minstelønna for denne gruppa og har tydeligvis fått uttelling for dette.

- Oppmerksomhet bør rettes mot stillinger med mye deltidsarbeid. Undersøkelser antyder at disse stillingene kommer dårligere ut med hensyn til lønnsutvikling og opprykk enn stillinger med høy andel heltidsansatte.

Referanser

- Barne- og familiedepartementet (1999) *Høringsnotat om endringer i likestillingsloven*
- Barth, Erling og Hang Yin (1996) *Opprykk og karrieremuligheter i staten*. ISF-Rapport 96:22. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Bråten, Mona og Åsmund Arup Seip (2000) Lokale lønnsforhandlinger og forhandlingsstrategier. Likelønn i kommunesektoren. Fafo-notat 635. Oslo: Fafo
- Dale-Olsen, Harald og Geir Høgsnes (1999) *Kjønnsforskjeller i tilleggslønn*. ISF-Rapport 99:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Edin, Per-Anders og K. Richardson (1999) *Swimming with the Tide: Solidarity Wage Policy and the Gender Earnings Gap*. Working Paper 1999:11. Uppsala University, Dep. Of Economics.
- Ellingsæter, Anne Lise (1999) *Gender Mainstreaming and Employment Policy*. (Norsk rapport til EU-Kommissjonens Ekspertgruppe). ISF-Rapport 99:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Fürst, Gunilla (1998) *Löneutveckling på lika villkor? Om könsperspektiv och lokal lönebildning på Kommunals område*. Löv-prosjektet.
- Granqvist, Lena (1996) *Fringe Benefits, Human Capital and the Gender Wage Gap*. Meddelande 4/96. Stockholms Universitet, Institutet för Social Forskning
- Guldvik, Ingrid og Beatrice Halsaa (1998) *Likelønn – hva skjer lokalt?* ØF-Rapport 4/98.
- Hagemann, Gro (1994) *Kjønn og industrialisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoel, Marit (red.) (1997) *Fra stat til marked*. (Rapport i prosjektet Kjønnsforskjeller i yrkesløp). ISF-Rapport 97:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Hoel, Marit (1995) *Yrkestilpasning og yrkesutvikling*. Dr.avhandling. Universitetet i Oslo
- Hoel, Marit og Nille Lauvås (1993) *Lokale lønnsoppgjør: fordelingspolitikk eller individuell belønning?* Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Høgsnes, Geir (1999) *Kroner for krone: lønnsforhandlinger og -fordelinger*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Ingebrigtsen, Bente og Carla Dahl Jørgensen (1996) *Lokal lønn i kommunal sektor*. SINTEF IFIM
- Ingebrigtsen, Bente (1994) *Kommunen som forhandlingsarena*. SINTEF IFIM
- KS (1994) *Kommunale arbeidstakere – Lønnsforhold*. Med hovedvekt på lønnsforskjeller mellom menn og kvinner. Kommunal Statistikk, PAI
- KS (1998) *Kommunale arbeidstakere – Lønns- og personalstatistikk*. Hovedoversikt. Kommunal Statistikk, PAI

- Longva, Elisabeth (1997) «Kjønnforskjeller i lønn og opprykk blant ansatte i Statoil». I: Hoel, Marit, red., *Fra stat til marked*. ISF-Rapport 97:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Mastekaasa, Arne og E. Longva (1996) *Kjønn og yrkeskarriere i kommunal virksomhet*. ISO-Rapport 1996:8
- Nebben, Eivor B. (1996) *Hva skjer med lønnspolitikken?: utvikling av lokale lønnsystem i offentlig sektor*. Fafo-rapport 199. Oslo: Fafo
- Nordli Hansen, Marianne (1994) «Hva betyr andelen kvinner i et yrke for lønn.» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2/94
- NOU 1997:10, *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn*
- NOU 1997:13, *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1997*
- NOU 1998:13, *Etter inntektsoppgjørene 1998*
- NOU 1999:12, *Om beregningsgrunnlaget forut for lønnsoppjøret 1999 (TBU). Vedlegg 5: Undersøkelser av lønnsgapet mellom kvinner og menn*
- OECD (1998) *Minimum wages to protect women's wages and reduce gender pay gap*. Working Papers Vol.VI No. 83. Paris
- Persson, Inga og Eskil Wadensjö, red. (1997) *Kvinnors och mäns löner: varför så olika?* Rapport til Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. SOU 1997: 136
- Petersen, Trond (1999) *Likestilling. Kjønnsspørsmålet – Hvor står vi i arbeidslivet?* Fafo-rapport 281. Oslo: Fafo
- Petersen, Trond og Katrine Teigen (1997) «Strukturelle betingelser for kvinner i ledelse.» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 14/97
- Petersen, Trond et al (1995) *En samlet analyse av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo
- Richardson, Katarina (1996) *Estimating the Impact of Wage Structure on Wage Differentials between Two Groups of Workers*. Meddelande 8/1996. Stockholms Universitet, Institutet för Social Forskning
- Rubery, Jill (1992) «Pay, Gender, and the Social Dimension to Europe.» *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 30, No. 4, pp 605 – 621
- Schøne, Pål (1999) *Lønnsdannelse og lønnsforskjeller i staten 1987 – 1998*. ISF-Rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Vangsnes, Kari (1992) *Kvinner med høyere teknisk og økonomisk utdanning i næringslivet*. Oslo: Likestillingsrådet
- Vartiainen, Juhana (1999) *Job Assignment and the Gender Wage Differential: Theory and Evidence on Finnish Metalworkers*. Stockholm: FIEF Working Paper Series 1999:149

Vedlegg 1

Lønnsutvikling – lønnsstatistikk 1990–1998

Av Kristine Nergaard

Lønnsutviklingen i Norge dokumenteres gjennom lønnsstatistikk som i hovedsak har vært samlet inn av arbeidsgiver eller Statistisk sentralbyrå. Lønnsstatistikken har gradvis blitt utbygget til å omfatte nye grupper/bransjer. I tillegg vet vi at enkelte arbeidstakerorganisasjoner samler inn egen statistikk eller raffinerer eksisterende statistikk for internt bruk, blant annet i lønnsforhandlinger. Den mest systematiske analysen av lønnsutviklingen over tid gjøres av Teknisk Beregningsutvalg (TBU), som hvert år utgir rapporter før og etter lønnsoppgjøret, med opplysninger om lønnsutviklingen for ulike grupper/sektorer definert som årslønnsvekst for store grupper. Her beregnes også overheng og glidning for hovedsektorene. Rapportene anses å gi et viktig grunnlag for lønnsforhandlingene. Når det gjelder lønnsutviklingen over tid, viser rapportene at lønnsutviklingen på 1990-tallet (årene 1991 til 1998) har variert fra 4,6 prosent per år (funksjonærer i NHO-bedrifter) til 3,4 (skoleverket). Lønnsutviklingen for arbeidere i NHO-bedrifter og kommunalansatte har vært nærmere skoleverket enn NHO-funksjonærene (begge grupper har hatt en årlig lønnsvekst på 3,8 prosent). For statsansatte har lønnsveksten vært noe høyere (4,0 prosent per år).

Tabell v1.1 Gjennomsnittlig årlig lønnsvekst for utvalgte sektorer. 1981–1990 og 1991–1998

	1980-1990	1991-1998
Skoleverket	7,6	3,4
Arbeidere i NHO-bedrifter	7,8	3,8
Funksjonærer i NHO-bedrifter	8,3	4,6
Kommunal sektor	7,8	3,8
Statlig sektor	7,5	4,0

Kilde: TBU

Det kan være vanskelig å vurdere om disse forskjellene er små eller store. En forskjell på 0,4 prosentpoeng kan se minimalt ut. Men små årlige relative tap kan over tid bety relativt store lønnsforskjeller. For å illustrere dette tar vi utgangspunkt i gjennomsnittlig lønn for skoleverket i 1990 og ser hvordan denne ville vært i 1998 gitt at man hadde hatt samme prosentvise lønnsutvikling som gjennomsnittet, arbeidere i NHO-bedrifter, ansatte i

kommunal sektor og så videre i løpet av 1990-tallet. Dette vanskeligjøres ved at hvilke arbeidstakere som inngår i gruppen «skoleverket» har endret seg over tid.

For *illustrasjonens skyld* har vi anslått en gjennomsnittslønn for skoleverket i 1990 ved å regne oss tilbake med utgangspunkt fra gjennomsnittslønna i 1997. Dette betyr at vår 1990-lønn avviker fra den man finner i TBUs opprinnelige anslag for 1990.

Tabell v1.2 Illustrasjon ulik lønnsutvikling

Utgangspunkt: lønn 1990=202 000	Vekst 1990–1998 (prosent)	Illustrasjon: gjennomsnittlig lærerlønn 1998
Faktisk lønnsutvikling for skoleverket	30,7	264000
Som arbeidere i NHO-bedrifter	35,2	273 000
Som funksjonærer i NHO-bedrifter	43,3	289 500
Som kommunal sektor	34,7	272 000
Som statlig sektor	36,4	275 500

Lønnsutvikling for stillingsgrupper – høgskolegruppene i kommunal sektor

Vi minner om at endringer i gjennomsnittlig lønn i så store grupper kan skyldes en rekke forhold utenom lønnstillegg gjennom forhandlinger (endringer i alderssammensetning, forskyvninger mellom stillingstyper/bransjer, endringer i tariffområdet som fristilling osv). For å se hvordan kvinnedominerte grupper kommer ut sammenliknet med mannsdominerte grupper, og hvordan grupper med ulik lokal forhandlingsstrategi kommer ut, må man se på enkeltstillinger. I Norge er det først og fremst Geir Høgsnes som har foretatt denne type analyser av lønnsstatistikken. Hovedkonklusjonene fra Høgsnes' analyser er referert annet sted i dette notatet. Vi vil imidlertid se nærmere på en del stillingsgrupper blant de fire profesjonsgruppene som vi særlig har konsentrert oss om i dette prosjektet: førskolelærere/lærere, sykepleiere, ingeniører og sosionomer. Vi konsentrerer oss om 1990-tallet og har videreført tallene til 1998. Opplegget er i hovedsak det samme som Høgsnes sitt, vi har anslått en månedslønn for mannlige industriarbeidere med utgangspunkt i timelønn (inkludert tillegg for overtid, men ikke helg/høytid), og vi inkluderer faste og variable tillegg i anslagene for månedslønn for ansatte i stat og kommune.

Det generelle inntrykket fra Høgsnes' studie – som stort sett strekker seg fra 1985 fram til 1996 – er at offentlig sektor-ansatte med høyere utdanning (høgskole og universitet) har tappt relativt til industriarbeidere. I statlig sektor synes det relative tapet å være størst blant gruppene med lengst utdanning (hovedfag).

Vi er først og fremst interessert i å se om sentrale stillinger blant de fire profesjonsgruppene kommer ulikt ut.

- Generelt synes det som om *sykepleierne* samlet har klart å holde sin lønnplassering relativt til industriarbeidere. Dette er i motsetning til gjennomsnittet blant kommune-ansatte, som har hatt et svakt lønnstap relativt til industriarbeidere. Både sykepleier

(grunnstilling) og spesialsykepleier har bedret sin posisjon – i motsetning til kommunalt ansatte samlet. Det skal imidlertid bemerkes at denne gruppen har økt faste og variable tillegg i perioden, noe som blant annet kan skyldes økt bruk av overtid. Avdelingssykepleiere har derimot et relativt tap, som mange andre ledergrupper. Hjelpepleiere har i 1998 samme relative plassering i forhold til industriarbeidere som i 1990.

- De to ingeniørgruppene vi ser på (avdelingsingeniør og avd.ingeniør 1) er begge store ingeniørgrupper i kommunal sektor. Disse har tapt relativt til industriarbeiderne. Den trenden som Høgsnes pekte på fram til 1996 synes dermed å ha fortsatt til 1998. Fagarbeidere i kommunal sektor (håndtverker/fagarbeider) har tapt mindre relativt til industriarbeidere, og har dermed styrket sin stilling vis-à-vis avdelingsingeniørene.
- Sosialarbeiderne (sosialkonsulent/sosialkurator) har også tapt noe i forhold til industriarbeidere. Dette gjelder særlig stillingen sosialkonsulent.
- Førskolelærere har holdt sin stilling, mens barnehagestyrere har hatt en viss svekkelse av sin relative lønnsposisjon.
- Vi har også sett på lærergruppene; gruppen med lærerutdanning har holdt sin relative lønnsposisjon, mens de øvrige gruppene har tapt mer eller mindre. Samlet har pedagoger i skoleverket tapt relativt til industriarbeidere, og vi ser igjen at tapet er større jo høyere lønnet gruppen i utgangspunktet er.

Det er vanskelig å knytte lønnsutviklingen 1990 til 1998 til strategier for lokale forhandlinger. Bildet er heller at de lavest lønnede i utgangspunktet holder sin posisjon (for eksempel førskolelærere/lærerutdannede i barneskolen), mens gruppene med høyere utgangslønn synes å tape relativt. Et unntak er sykepleiere/spesialsykepleiere som styrket sin relative posisjon. Igjen kan det være vanskelig å si om forskjellene er små eller store. Sammenliknet med de relative forbedringer/forverringer man så på 1980-tallet, er lønnsutviklingen for disse gruppene stabil på 1990-tallet.

Tabell v1.3 Relativ lønnsutvikling (mannlig industriarbeider = 100) 1990, 1996 og 1998.

	Stillingskode (PAI)	1990	1996	1998	
Alle kommunalt ansatte		97	93	95	Noe ned
Pleiepersonell – kommunal sektor					
Sykepleier	7174	100	104	103	Svakt opp
Spesialutdannet sykepleier	7218	110	113	114	Noe opp
Avdelingssykepleier	7021	113	107	108	Noe ned
Hjelpepleier	7076	95	93	96	Ingen endring
Ingeniørstillinger – kommunal sektor					
Avd.ingeniør	6604	105	98	100	Noe ned
Avd.ingeniør 1	7018	121	111	109	Ned
Håndtverker/fagarbeider – kommunal sektor	6986	93	88	91	Ingen vesentlig endring
Sosionom-stillinger – kommunal sektor					
Sos.kurator	7168	90	92	92	Svakt opp
Sos.kurator	7438	96	93	92	Ned
Sosialkonsulent	6809	106	99	97	Ned
Førskolelærere – kommunal sektor					
Førskolelærer	5529	88	88	87	Ingen vesentlig endring
Styrer – barnehage	6712	99	96	96	Svakt ned
Lærere					
Skoleverket i alt		114	104	107	Ned
Lærer, barneskole		99	93	97	Ingen vesentlig endring
Adjunkt, ungdomsskole		114	107	110	Ned
Lektor, videregående skole		136	118	121	Ned

Kilder: Lønnsstatistikk SSB for skoleverket og PAI-statistikk for kommunalt ansatte. Oslo er ikke med i PAI-statistikken.

Man kan argumentere for at profesjonsorganisasjonene forhandler for sine utdanningsgrupper, vel så mye som for stillinger. Strategier som brukes i lønnsforhandlinger er nye innplasseringsmuligheter/opprykksstillinger mv. Vi ser derfor på en del utdanningsgrupper fra PAI-registeret for å se om mønsteret bekreftes. Igjen konsentrerer vi oss om de profesjonene som er valgt for sammenlikning i dette prosjektet.

Også her bekreftes inntrykket at det ikke har vært vesentlige forrykninger mellom de gruppene vi ser på – heller ikke sammenliknet med industriarbeidere. Ingeniørens posisjon (nivå) ser mindre negativ ut enn i forrige tabell – noe som kan skyldes bruk av ulike typer «opprykksstillinger».

Tabell v1.4 Relativ lønnsutvikling for ulike utdanningsgrupper i kommunal sektor (mannlig industriarbeider = 100) 1990, 1996 og 1998.

Utdanning	Utdanningskode (PAI)	1990	1996	1998
Sykepleier	428	103	108	105
Sykepleier m. spesialutdanning	472	107	112	115
Førskolelærer	303	93	92	92
Førskolelærer m. opprykk	306	96	95	95
Vernepleier	432	104	100	100
Sosionom	464	107	102	100
Barnevernpedagog	408	103	101	100
Ingeniørutdanning	509	118	113	113
Bioingeniør	420	99	99	99

Kilde: PAI-registeret 1990, 1996 og 1998. Oslo er ikke med i PAI-statistikken.

Vedlegg 2 Stillingsstruktur, fordeling og lønnsforhold for spesialsykepleiergruppa

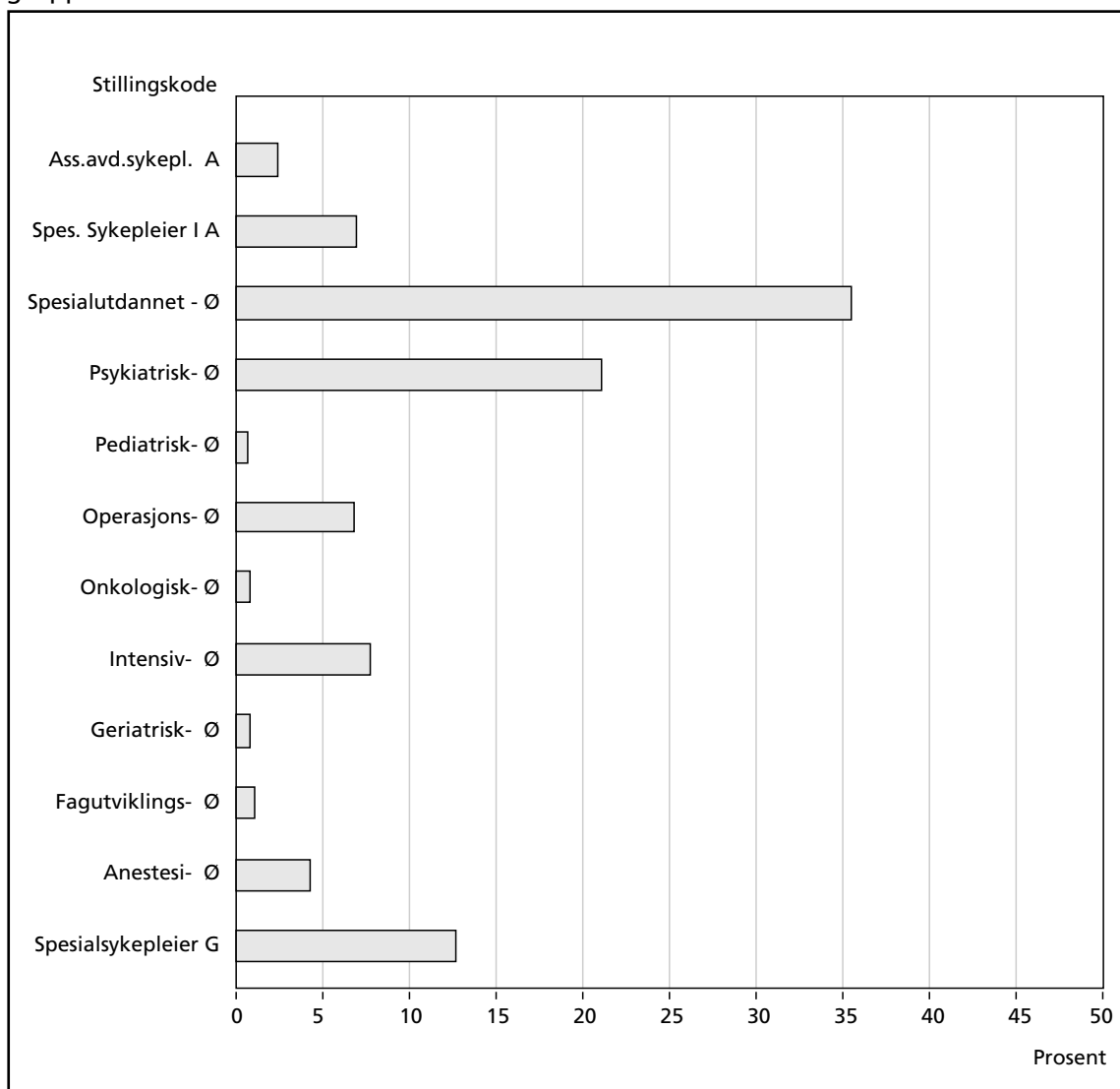
Tabell v2.1 Minstelønn samt gjennomsnittlig månedslønn for stillingskoder i spesialsykepleiergruppa

«Spesialsykepleier»	Type	Minstelønn ⁷	Ant.still.	Gjsn.regulativlønn	Månedslønn total
Spesialsykepleier	G	21= 16.775	1029	20.328	23819
Anestesi-	Ø	ltr. 21	346	20.631	24099
Fagutviklings-	Ø	ltr. 21	87	20.827	22590
Geriatrisk-	Ø	ltr. 21	65	20.321	22473
Intensiv-	Ø	ltr. 21	629	20.554	24658
Onkologisk-	Ø	ltr. 21	67	20.554	22420
Operasjons-	Ø	ltr. 21	551	20.600	23649
Pediatrisk-	Ø	ltr. 21	44	20.717	25070
Psykiatrisk-	Ø	ltr. 21	1721	20.444	22485
Spesialutdannet -	Ø	ltr. 21	2900	20.377	23751
Spes. sykepleier I	A	23= 17.391	563	21.425	24323
Ass.avd.sykepl.	A	ltr.23	192	21.248	24056

Kilde: KS' Lønns- og personalstatistikk – Hovedoversikt, 1998.

⁷ I mellomoppgjøret 1999 ble minstelønna hevet med to lønnstrinn for alle stillingene.

Figur v2.1 Oversikt over og prosentfordeling innenfor stillingskodene i spesialsykepleier-gruppa



Kilde: KS' Lønns- og personalstatistikk – Hovedoversikt, 1998

Lokale lønnsforhandlinger og likelønnsutvikling i kommunal sektor



Forskningstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Fafo-notat 2000:3
Bestillingsnummer 636