

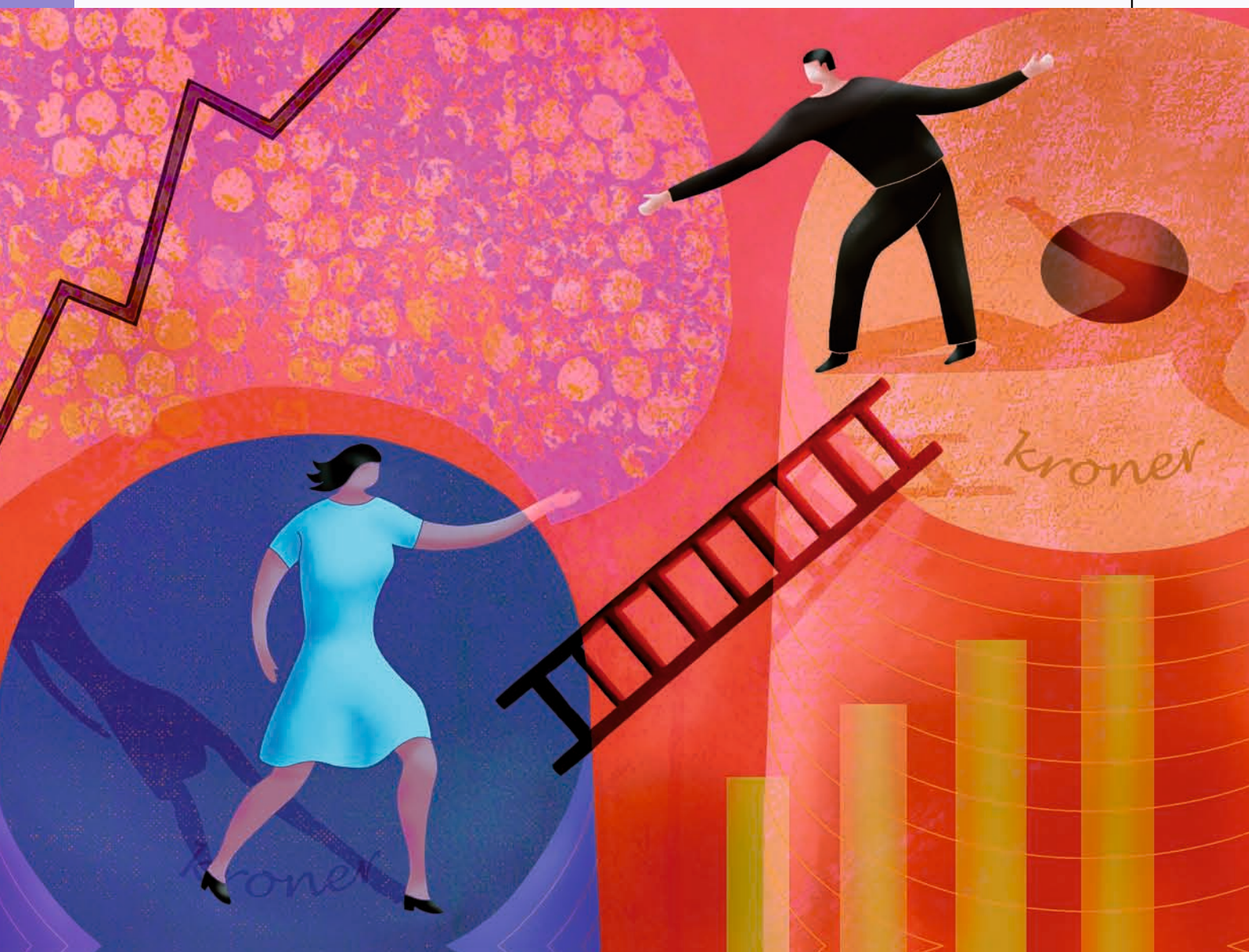
**NOU**

Norges offentlige utredninger

2008:6

# Kjønn og lønn

Fakta, analyser og virkemidler for likelønn



# Norges offentlige utredninger 2008

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Kvinner og homofile i trossamfunn.  
*Barne- og likestillingsdepartementet.*
2. Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak.  
*Helse- og omsorgsdepartementet.*
3. Sett under ett.  
*Kunnskapsdepartementet.*
4. Fra ord til handling.  
*Justis- og politidepartementet.*
5. Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.  
*Fiskeri- og kystdepartementet.*
6. Kjønn og lønn.  
*Barne- og likestillingsdepartementet.*

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-0959-5

---

07 Gruppen AS

## Til Barne- og likestillingsdepartementet

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte ved kongelig resolusjon av 16. juni 2006 en kommisjon for å gi en samlet beskrivelse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, og vurdere hva som kan bidra til å redusere lønnsforskjellene. Kommisjonen har rådført seg med en referansegruppe underveis i arbeidet, og har skapt møteplasser for diskusjon og kunnskapsformidling. Likelønnskommisjonen legger med dette frem sin endelige innstilling.

Oslo 21. februar 2008

Anne Enger  
leder

Erling Barth

Anne-Jorunn Berg

Hege Brækhus

Tom Colbjørnsen

Oddbjørn Raaum

Torgeir Aarvaag Stokke

Hege Torp

---

Kristina Jullum Hagen  
Jorun Hjertø



# Innhold

<b>1</b>	<b>Kommisjonens mandat og arbeid</b>	15	4.5	Lønnsforskjeller og strukturer i arbeidslivet	64
1.1	Mandat og oppnevning	15			
1.2	Bakgrunnen for Likelønns-kommisjonens arbeid	16	4.5.1	Lønnsforskjeller i offentlig og privat sektor	64
1.3	Er likelønn et spørsmål om rettferdighet, om økonomisk effektivitet, eller om frie valg?	19	4.5.2	Lønnsforskjeller og næring	65
	Hvordan operasjonalisere likelønn?	19	4.5.3	Lønnsforskjeller og yrke	66
1.4	Nærmere om mandatet – noen avgrensninger	22	4.5.4	Lønnsforskjeller blant ledere	70
1.5	Innretning av utredningen	22	4.5.5	Lønnsforskjeller og stilling	71
1.6	Likelønnskommisjonens arbeid	23	4.5.6	Lønnsforskjeller og arbeidstid, deltid – heltid	72
<b>2</b>	<b>Sammendrag</b>	25	4.6	Bonus og frynsegoder	72
			4.7	Kan vi forklare lønns-gapet?	73
				Det norske lønns-gapet i internasjonal sammenheng	75
<b>Del I</b>	<b>Bakgrunn og fakta</b>	37	<b>5</b>	<b>Lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet</b>	79
<b>3</b>	<b>Kvinner og menn i arbeidslivet</b>	39	5.1	Sentrale trekk ved lønnsdannelsen i Norge	79
3.1	Lønnet arbeid: En kilde til personlig velferd og økonomisk vekst	39	5.1.1	Organisasjonene i arbeidslivet	79
3.2	Kvinner og menns yrkesaktivitet og sysselsetting	39	5.1.2	Tariffavtalene	80
3.3	Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet – hvor jobber kvinner og menn?	40	5.1.3	Koordinering i den norske lønnsforhandlingsmodellen	82
3.3.1	Horisontal segregering	41	<b>6</b>	<b>Familiepolitikk og arbeidsdeling i familien</b>	85
3.3.2	Vertikal segregering	44	6.1	Mellom arbeidsliv og familieliv	85
3.4	Kvinner og menns arbeidstid	45	6.2	Sysselsetting og arbeidstid blant mødre og fedre	85
3.4.1	Undersysselsetting	46	6.3	Mødres og fedres ulønnede arbeid i hjemmet	89
3.4.2	Hvorfor deltid?	46	6.4	Familiepolitikk	91
<b>4</b>	<b>Kvinner og menns lønn</b>	48	6.4.1	Barnehagedekning	92
4.1	Begrepsavklaringer	48	6.4.2	Skolefritidsordningen (SFO)	92
4.1.1	Lønn og inntekt – to ulike begreper	48	6.4.3	Foreldrepengeordningen	92
4.1.2	Usikkerhet knyttet til timelønnsberegninger	48	6.4.4	Kontantstøtteordningen	95
4.1.3	Bruk av kontrollvariabler i analysene	50	6.4.5	Annet fravær fra arbeidet	95
4.2	Historisk utvikling i lønnsinntekt og timelønn	51	6.4.6	Hva styrer fordelingen av ubetalt og betalt arbeid?	96
4.3	Inntektsfordelingen mellom kvinner og menn	54	<b>7</b>	<b>Retten til likelønn etter likestillingsloven, internasjonale avtaler og konvensjoner</b>	100
4.4	Lønnsforskjeller og personlige ressurser	57	7.1	Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)	100
4.4.1	Lønnsforskjeller og utdanningsnivå	58	7.1.1	Plikt til å arbeide for likestilling	100
4.4.2	Lønnsforskjeller og alder – generasjoner og livsløp	60	7.1.2	Indirekte og direkte forskjellsbehandling	102
4.4.3	Lønnsforskjeller, barn og familie	63			

7.1.3	Lik lønn for arbeid av lik verdi . . . .	103	<b>10</b>	<b>Kjønnsdelt arbeidsmarked – normer, preferanser og prosesser . . . . .</b>	140
7.1.4	Delt bevisbyrde . . . . .	107			
7.2	Håndhevingsapparatet . . . . .	108	10.1	Hvorfor er arbeidsmarkedet kjønnsdelt? . . . . .	140
7.3	Likestillings- og diskriminerings- nemndas praksis . . . . .	108	10.1.1	Individuelle preferanser og valg . . .	141
7.4	Nærmere om nemndas forhold til Arbeidsretten . . . . .	111	10.1.2	Segregerende strukturer og prosesser . . . . .	146
7.5	Twisteloven åpner for partshjelp og gruppesøksmål . . . . .	112	10.2	Konsekvenser av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet . . . . .	150
7.5.1	Ombudet som partshjelp og «venn av retten» . . . . .	112	10.3	Oppsummering og drøfting . . . . .	152
7.5.2	Gruppesøksmål . . . . .	112			
7.6	Internasjonale avtaler og konvensjoner . . . . .	113	<b>11</b>	<b>Likelønn i den kollektive lønnsdannelsen – reproduksjon av ulikheter . . . . .</b>	154
7.6.1	EØS-avtalen . . . . .	113	11.1	Likelønn og forhandlinger – noen sentrale utviklingstrekk . . . . .	154
7.6.2	FNs konvensjoner for likestilling og likelønn . . . . .	115	11.2	Likelønnsstrekk ved lønns- oppgjørene de ti siste år . . . . .	156
7.6.3	Europarådets sosialpakt . . . . .	116	11.2.1	Lønnsforskjeller mellom forhandlingsområder . . . . .	158
<b>Del II</b>	<b>Forklaringer . . . . .</b>	117	11.2.2	Lønnsforskjeller innenfor forhandlingsområder . . . . .	160
<b>8</b>	<b>Kjønn, makt og tradisjoner – ulikelønn som historisk arv . . . . .</b>	119	11.2.3	Betydningen av avtaleformer – sentral og lokal lønnsdannelse . . . . .	168
8.1	Historien om kvinners lønnsarbeid	119	11.3	Er lønn i offentlig og privat sektor sammenlignbar? . . . . .	172
8.2	Makt – og demokratiutredningen .	121	11.4	Oppsummering og drøfting . . . . .	174
8.2.1	Likelønn og korporativ makt . . . . .	122	<b>12</b>	<b>Barn, omsorgsforpliktelser og lønn . . . . .</b>	176
8.2.2	Analyser av kjønnsmakt i arbeidslivet . . . . .	124	12.1	Lønnsforskjellene øker i foreldrefasen . . . . .	176
8.3	Hvor er vi i dag? . . . . .	126	12.2	Teoretisk rammeverk: Hvorfor forvente en sammenheng mellom barn og lønn? . . . . .	176
8.3.1	Holdninger til likestilling blant gutter og jenter . . . . .	126	12.3	Empiriske funn: Barn forklarer en betydelig del av lønnsgapet mellom kvinner og menn . . . . .	178
8.3.2	Jenters livsprosjekter . . . . .	127	12.4	Oppsummering og drøfting . . . . .	181
8.3.3	Forsørgerrollen i endring . . . . .	128			
8.4	Oppsummering og drøfting . . . . .	129	<b>13</b>	<b>Forklaringer på lønnsgapet mellom kvinner og menn. Oppsummering . . . . .</b>	182
<b>9</b>	<b>Teoretisk rammeverk . . . . .</b>	130	13.1	Hovedpunkter . . . . .	182
9.1	Kan teori belyse lønnsgapet?	130	13.2	Forskjeller i utdanningslengde og alder forklarer svært lite av lønnsgapet . . . . .	182
9.2	Lønnsgapet i en mangfoldig verden	130	13.3	Kvinner og menn har om lag lik lønn i samme stilling i samme virksomhet . . . . .	183
9.2.1	Sosiologiske tilnærminger . . . . .	130	13.4	Lønnsgapet følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet . . . . .	183
9.3	Økonomiske tilnærminger . . . . .	132			
9.3.1	Preferansebasert diskriminering . .	133			
9.3.2	Statistisk diskriminering . . . . .	134			
9.3.3	Markedsmaktbasert diskriminering (monopsoni) . . . . .	134			
9.4	Kjønnsforskning og kultur- analytisk tilnærming . . . . .	135			
9.5	Hva er kjønnsbasert lønnsdiskriminering? . . . . .	136			
9.5.1	Rettslig vern mot diskriminering . .	137			
9.5.2	Former for diskriminering . . . . .	137			
9.6	Oppsummering og drøfting . . . . .	139			

13.5	Forhandlingsmodellen opprettholder stabile lønnsrelasjoner – også mellom kvinner og menn .....	186	14.7.2	Endringer i foreldrepermisjonsordningen .....	217
13.6	Lønnsforskjellene vokser i foreldrefasen .....	187	14.7.3	Kontantoverføringer fra staten ....	217
13.7	Kunnskapshull .....	188	14.8	Kunnskapsutvikling og informasjonsarbeid .....	218
13.8	Avslutning .....	189			
<b>Del III</b>	<b>Vurdering av virkemidler og tiltak .....</b>	<b>191</b>	<b>15</b>	<b>Forslag til tiltak for likelønn mellom kvinner og menn .....</b>	<b>220</b>
<b>14</b>	<b>Tiltak for likelønn – norske og internasjonale erfaringer ....</b>	<b>193</b>	15.1	Vurderinger .....	220
14.1	Hvordan løse ulikelønnsproblemet?	193	15.2	Forslag til tiltak .....	221
14.2	Internasjonale erfaringer med tiltak for likelønn .....	193	15.2.1	Styrking av Likestillings- og diskrimineringsombudet for oppfølging av likestillingslovens plikt til å arbeide for likestilling ...	221
14.2.1	Arbeid for likelønn i EU .....	193	15.2.2	Lønnsløft for kvinne-dominerte yrker i offentlig sektor .....	223
14.3	Lovgivning og handlingsplaner ...	194	15.2.3	Kombinerte lavlønns- og kvinne-potter i privat sektor .....	224
14.3.1	Håndheving av diskrimineringsforbudet .....	194	15.2.4	Likere deling av foreldrepermisjonen .....	225
14.3.2	Klagenemndas kompetanse i rettstvister om tariffavtaler .....	197	15.2.5	Rettigheter etter endt foreldrepermisjon .....	226
14.3.3	Forebyggende tiltak – plikt til å arbeide for likestilling .....	199	15.2.6	Rekruttering av kvinner til ledende stillinger .....	227
14.3.4	Internasjonale erfaringer med pro-aktive tiltak .....	200	<b>16</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>229</b>
14.3.5	Bedre og lettere tilgjengelig statistikk .....	201	16.1	Hva kan vi si om konsekvenser av likelønn? .....	229
14.3.6	Nasjonale handlingsplaner for likelønn .....	203	16.2	Økonomiske og administrative konsekvenser av Likelønns-kommisjonens flertalls forslag til tiltak for likelønn .....	230
14.4	Kjønnsnøytral arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn ....	203	16.2.1	Styrking av Likestillings- og diskrimineringsombudet for oppfølging av likestillingslovens plikt til å arbeide for likestilling ...	230
14.4.1	Hva er arbeidsvurdering? .....	204	16.2.2	Lønnsløft for kvinne-dominerte yrker i offentlig sektor .....	230
14.4.2	Norske erfaringer med kjønnsnøytral arbeidsvurdering .....	205	16.2.3	Kombinerte lavlønns- og kvinne-potter i privat sektor .....	233
14.4.3	Internasjonale erfaringer med kjønnsnøytral arbeidsvurdering ...	208	16.2.4	Likere deling av foreldrepermisjonen .....	233
14.4.4	Kritikk av arbeidsvurdering .....	210	16.2.5	Rettigheter etter endt foreldrepermisjon .....	233
14.5	Tiltak for å bryte det kjønnsdelte arbeidsmarkedet .....	211	16.2.6	Rekruttering av kvinner til ledende stillinger .....	233
14.5.1	Tiltak for å endre gutters og jenters utdanningsvalg .....	211	16.3	Konsekvenser for gjeldende lovverk .....	233
14.5.2	Rekruttering av kvinner til ledelse .	212	16.4	Arbeidstilbudseffekter av likelønn .	234
14.5.3	Rekruttering av kvinner til akademia .....	212			
14.5.4	Kjønnskvotering .....	213	<b>17</b>	<b>Særuttalelse fra Likelønnskommisjonens medlem Tom Colbjørnsen .....</b>	<b>236</b>
14.6	Inntektspolitiske tiltak .....	214	17.1	Innledning .....	236
14.6.1	Lavlønn og kvinnelønn .....	214			
14.6.2	Kvinnetillegg og kvinnepotter ....	215			
14.6.3	Likelønn i forhandlingene .....	216			
14.7	Familiepolitiske tiltak .....	216			
14.7.1	Sikre god barnehagedekning og skolefritidsordning .....	217			



17.2	Lønns-gapets størrelse og utvikling over tid . . . . .	237	17.4.4	Lønnstillegg under foreldrepermisjon . . . . .	246
17.3	Lønns-gapets årsaker . . . . .	239		<b>Litteraturliste</b> . . . . .	248
17.4	Tiltak for reduserte lønnsforskjeller . . . . .	244		<b>Vedlegg</b>	
17.4.1	Premisser for tiltakene . . . . .	244	1	Innspill fra Referansegruppen . . . . .	256
17.4.2	Styrking av Likestillings- og diskrimineringsombudets rådgivningsfunksjon . . . . .	244	2	Virkninger av to tiltak for mindre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn . . . . .	283
17.4.3	Økt bruk av lokale forhandlinger i offentlig sektor . . . . .	245	3	Kostnadsanslag – tredelt ordning etter islandsk modell . . . . .	305

## Figuroversikt

Figur 3.1	Andel yrkesaktive etter kjønn. I prosent av befolkningen 16–74 år. Årsgjennomsnitt 1980–2006 . . . . .	40	Figur 4.5	Inntektskilder for kvinner. Prosent. 2004 . . . . .	55
Figur 3.2	Antall sysselsatte etter kjønn og næring. I 1000 . . . . .	41	Figur 4.6	Inntektskilder for menn. Prosent. 2004 . . . . .	55
Figur 3.3	Sysselsatte etter kjønn og yrke i 1000 personer . . . . .	42	Figur 4.7	Kvinneres lønn som andel av menns lønn etter utdanning. Andel kvinner. Heltidsansatte. 2005 . . . . .	58
Figur 3.4	Sysselsatte kvinner og menn i utvalgte yrkesgrupper. 1986 og 2006. Prosent . . . . .	43	Figur 4.8	Kvinneres lønn som andel av menns lønn etter utdanning. 1997 – 2005 . . . . .	59
Figur 3.5	Andel kvinnelige ledere i ulike sektorer/på ulike nivåer. 2006 . . . . .	45	Figur 4.9	Kvinneres lønn som andel av menns lønn fordelt på næring. Heltidsansatte med utdanning lengre enn fire år. Kroner. 2006 . . . . .	59
Figur 3.6	Andel deltidssysselsatte i alt og etter kjønn. I prosent av sysselsatte (16–74 år). Årsgjennomsnitt, 1996 – 2006 . . . . .	46	Figur 4.10	Brutto og netto lønns-gap mellom kvinner og menn. Utdanning på videregående skole. 1997 – 2003 . . . . .	60
Figur 4.1	Beregnet gjennomsnittlig månedsførtjeneste for mannlige og kvinnelige heltidsansatte lønnstakere i kroner. Lønns-gapet mellom kvinner og menn i prosent. 1959–1989 . . . . .	51	Figur 4.11	Brutto og netto lønns-gap mellom kvinner og menn. Utdanning på universitets- og høyskole lavere grad. 1997–2003 . . . . .	60
Figur 4.2	Lønns- og inntektsforskjellen mellom kvinner og menn. 1973–2002 . . . . .	52	Figur 4.12	Brutto og netto lønns-gap mellom kvinner og menn. Universitets og høyskole høyere grad. 1997–2003 . . . . .	60
Figur 4.3	Forskjell mellom gjennomsnittslønn for kvinner og menn 1980–2004. Prosent . . . . .	53	Figur 4.13	Kvinneres og menns lønn fordelt på aldersgrupper. Kroner. 2005 Heltidsansatte . . . . .	62
Figur 4.4	Størrelsen på inntekt etter kjønn og antall personer. 17 år og eldre. 2005 . . . . .	54			

Figur 4.14	Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn etter fødselskohort 1997. Prosent lavere timelønn for kvinner . . . .	62	småbarnsmødre og småbarnsfedre med barn 0–6 år. 1971, 1980, 1990, 2000. Gjennomsnitt per dag i timer . . . . .	89	
Figur 4.15	Lønnsprofil etter alder for kvinner og menn. Kontrollert for kohort og estimert på tverrsnittsdata . . . . .	63	Figur 10.1	I hvilken grad elevene vektlegger ulike faktorer for deres fremtidige arbeid. Gjennomsnitt for jenter og gutter . . . . .	141
Figur 4.16	Kvinnens lønn som andel av menns lønn 1997–2006. Gjennomsnittlig månedslønn per heltidsekvivalent. Alle ansatte. Offentlig og privat sektor . . . . .	65	Figur 11.1	Gjennomsnittlig lønnsvekst 1996–2000 og kvinneandel i noen store forhandlingsområder (2000) . . . . .	157
Figur 4.17	Kvinnens og menns gjennomsnittslønn etter næring. 2006 Andel kvinner 2005. Heltidsansatte . . . . .	67	Figur 11.2	Gjennomsnittlig lønnsvekst 2001–2005 og kvinneandel i noen store forhandlingsområder (2005) . . . . .	158
Figur 4.18	Gjennomsnittlig månedslønnsfortjeneste for kvinner og menn etter yrke. 2006. Privat sektor. Heltidsekvivalenter for alle ansatte . . . . .	69	Figur 11.3	Tre mål på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i seks store forhandlingsområde. 1997–2004. Prosent lavere timelønn for kvinner . . . . .	159
Figur 4.19	Gjennomsnittlig lønn for ledere i aksjeselskap og børsnotertselskap. Selskap med 25 ansatte og over. 2006 . . . . .	70	Figur 11.4	Lønns-gap mellom kvinner og menn i staten. 1997–2004 . . . . .	162
Figur 4.20	Uregelmessige tillegg, bonus og overtidsgodtgjørelse for kvinner og menn i offentlig og privat sektor. Kroner per måned. 2006 . . . . .	73	Figur 11.5	Lønns-gap mellom kvinner og menn i kommunene. 1997–2004 . . . . .	163
Figur 4.21	To mål på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Hele økonomien 1997–2004. Prosent lavere timelønn for kvinner . . . .	74	Figur 11.6	Lønns-gap mellom kvinner og menn i finansiell tjenesteyting og forsikring. 1997–2004 . . . . .	164
Figur 4.22	Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Ulike mål . . . . .	75	Figur 11.7	Lønns-gap mellom kvinner og menn i varehandelen. 1997–2004 . . . . .	166
Figur 4.23	Lønns-gapet mellom kvinner og menn i EU. Prosent . . . . .	77	Figur 11.8	Lønns-gap mellom kvinner og menn i industrien – arbeidere. 1997–2004 . . . . .	167
Figur 6.1	Andel i arbeid, midlertidig fraværende og ikke sysselsatt av alle gifte/samboende mødre med yngste barn 0–15 år. 1991–2004. Prosent . . . . .	86	Figur 11.9	Lønns-gap mellom kvinner og menn i industrien – funksjonærer. 1997–2004 . . . . .	167
Figur 6.2	Andel i arbeid, midlertidig fraværende og ikke sysselsatt av alle gifte/samboende fedre med yngste barn 0–15 år. 1991–2004. Prosent . . . . .	86	Figur 11.10	Forhandlingsnivå, 1997 og 2003. Prosentandel av bedrifter i Norge . . . . .	168
Figur 6.3	Tid brukt til inntektsgivende arbeid, husholdsarbeid og utdanning blant gifte/samboende		Figur 11.11	Lønns-spennet for kvinner og menn etter avtaleform. Privat sektor. 2003 . . . . .	171
			Figur 11.12	Lønns-spennet for kvinner og menn i staten, kommunene og industrien. 2004 . . . . .	172
			Figur 16.1	En grafisk fremstilling av konsekvenser av forslag til tiltak for likelønn . . . . .	229
			<b>Vedlegg 1</b>		
			Figur 1.1	Kvinnens lønn som andel av menns lønn etter utdanning, heltidsansatte 2006 . . . . .	276

## Tabelloversikt

Tabell 3.1	Kvinneandel i høyere utdanning, etter fagfelt. 1980 og 2006. Prosent . . . . .	44	Tabell 6.3	Betalte permisjoner for foreldre i de nordiske land . . . . .	93
Tabell 3.2	Andel jenter av elevene på ulike studieretninger blant førstegangssøkerne med rett til opplæring. Grunnkurs 1991–2002. Prosent . . . . .	44	Tabell 6.4	Menn med foreldrepenger i løpet av året, fordelt på dager. 1997–2006. Prosent . . . . .	94
Tabell 3.3	Antall sysselsatte etter kjønn og arbeidstid. Antall personer og prosent . . . . .	45	Tabell 8.1	Eksempler på inntekt for kvinner og menn i 1946 . . . . .	120
Tabell 4.1	Månedslønn (2006) og lønnsinntekt (2004) for kvinner og menn . . . . .	49	Tabell 8.2	Støtte til kvinners rettigheter – prosent som svarer enig . . . . .	126
Tabell 4.2	Yrkesinntekt for kvinner og menn, i kroner og prosent. Antall personer. 2004 . . . . .	56	Tabell 10.1	Mannsdominansens grunner. Forklaringskart. . . . .	145
Tabell 4.3	Kapitalinntekter for kvinner og menn i kroner og prosent. Antall personer. 2004 . . . . .	56	Tabell 11.1	Gjennomsnittlig årslønn og antall årsverk i seks store forhandlingsområder . . . . .	157
Tabell 4.4	Skattepliktige overføringer for kvinner og menn i kroner og prosent. Antall personer. 2004 . . . . .	56	Tabell 11.2	Gjennomsnittlig årslønn for kvinner som andel av gjennomsnittlig årslønn for menn i noen store forhandlingsområder. Heltidsansatte/heltids-ekvivalenter . . . . .	160
Tabell 4.5	Skattefrie overføringer for kvinner og menn i kroner og prosent. Antall personer. 2004 . . . . .	57	Tabell 16.1	Justert årsverk, lønnsgap og et potensielt lønnsløft – 2007 . . . . .	230
Tabell 4.6	Gjennomsnittlig månedsfortjeneste i alt per heltids-ekvivalent og kvinners lønn i prosent av menns lønn per 3. kvartal 2006. Alle ansatte etter sektor . . . . .	64	Tabell 16.2	Virkninger på timelønnsnivået av en permanent bevilgning til lønnløft med 2,7 mrd 2008-kroner, finansiering gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent . . . . .	231
Tabell 4.7	Kvinnerns gjennomsnittslønn som andel av menns gjennomsnittslønn etter næring 1997–2006. Heltidsansatte . . . . .	68	Tabell 16.3	Virkninger på noen makro-økonomiske hovedstørrelser av en permanent lønnsløft med 2,7 mrd 2008-kroner, finansiering gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår . . . . .	232
Tabell 4.8	Lønnsgapet mellom kvinner og menn i EU og Norden. 1998 – 2004 . . . . .	78	<b>Vedlegg 1</b>		
Tabell 6.1	Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid blant sysselsatte gifte/samboende mødre og fedre med barn 0–15 år i grupper for yngste barns alder. Timer . . . . .	87	Tabell 1.1	Gjennomsnittlig lønnsvekst og årslønn (månedslønn*12 per 1.9/1.10) for personer med universitets- eller høyskoleutdanning, til og med 4 år samt andeler med tilsvarende utdanning i hver næring, heltidsansatte . . . . .	275
Tabell 6.2	Gjennomsnittlig faktisk arbeidstid blant sysselsatte gifte/samboende mødre og fedre med barn 0–15 år i grupper for yngste barns alder. Timer . . . . .	88			

Tabell 1.2	Gjennomsnittlig lønnsvekst og årslønn (månedslønn*12 per 1.9/1.10) for personer med universitets- eller høyskoleutdanning, lengre enn 4 år samt andeler med tilsvarende utdanning i hver næring, heltidsansatte . . . . .	275	Tabell 2.9	Virkninger på realtimelønnsnivået av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønns-potten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent . . . . .	295
Tabell 1.3	Prosentandel kvinner i Unio, yrkesaktive 1. januar 2007 . . . . .	276	Tabell 2.10	Virkninger i arbeidsmarkedet av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av like-lønns-potten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår . . . . .	295
<b>Vedlegg 2</b>					
Tabell 2.1	Deskriptiv statistikk for utvalget brukt i simuleringene . . . . .	286	Tabell 2.11	Virkninger på noen makro-økonomiske hovedstørrelser av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av like-lønns-potten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår . . . . .	296
Tabell 2.2	Effekter på kvinners timelønn, arbeidstid og arbeidsinntekt av ulike forutsetninger om kvinnens timelønn. 2003-priser . . . . .	288	Tabell 2.12	Virkninger på timelønnsnivået av en gradvis opptrapping av et likelønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner fra og med 2010. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av lønnsløftet gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent . . . . .	296
Tabell 2.3	Effekter på timelønn, arbeidsinntekt og samlet skatteproveny av ulike forutsetninger om kvinnens timelønn når vi ser kvinner og menn under ett. 2003-priser . . . . .	289	Tabell 2.13	Virkninger på timelønnsnivået av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent . . . . .	297
Tabell 2.4	Effekter på kvinner i offentlig sektor sin timelønn, arbeidstilbud, inntekt og skatt når kvinnene får samme avkastning av utdanning og yrkeserfaring som menn. 2003-priser . . . . .	289	Tabell 2.14	Virkninger på timelønnsnivået av et lønnsløft på 2,7 mrd. kroner i 2008. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent . . . . .	298
Tabell 2.5	Anslag for kvinnedominerte stillingsgrupper i fire deler av offentlig forvaltning – 2007 . . . . .	291	Tabell 2.15	Endringer i timelønn, arbeidstilbud og lønnsinntekt for sykepleiere ved en lønnsøkning på 16 kr per time i kommuner/ fylkeskommuner og 11,85 kr i helseforetak. 2003-kroner . . . . .	299
Tabell 2.6	Isolerte virkninger av et lønnsløft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor på 2,7 mrd. kroner. Heltidsansatte . . . . .	291			
Tabell 2.7	Virkninger på timelønnsnivået av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Upåvirket valutakurs, rente og uendrete finanspolitiske parametere. Avvik fra referansebanen i prosent . . . . .	293			
Tabell 2.8	Virkninger på timelønnsnivået av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønns-potten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent . . . . .	294			

Tabell 2.16	Endringer i arbeidstid, timelønn, skatter og lønnsløft for utvalgte kvinnedominerte yrkesgrupper i skoleverket, kommune/fylkeskommune, helseforetak og staten. 2003-kroner . . . . .	300	Tabell 2.20	Virksomheter på noen makro-økonomiske hovedstørrelser av et lønnsløft på 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs og rente. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår . . . . .	304
Tabell 2.17	Kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig forvaltning . . . . .	302			
Tabell 2.18	Virksomheter på noen makro-økonomiske hovedstørrelser av en gradvis opptrapping av et likelønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner fra og med 2010. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsporten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår . . . . .	303			
Tabell 2.19	Virksomheter på noen makro-økonomiske hovedstørrelser av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modell-				
			<b>Vedlegg 3</b>		
			Tabell 3.1		306
			Tabell 3.2		306
			Tabell 3.3		307
			Tabell 3.4		307
			Tabell 3.5		307

## Oversikt over bokser

Boks 4.1	Statistisk sentralbyrå utgir lønnsstatistikk og inntektsstatistikk . . . . .	49	Boks 7.4	Likestillings- og diskrimineringsombudet Beate Gangås om arbeid av lik verdi . . . . .	104
Boks 4.2	I analysene bruker vi begrepene brutto (time)lønnsgap og netto (time)lønnsgap . . . . .	50	Boks 7.5	Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) § 16 (Bevisbyrde) . . . . .	107
Boks 4.3	Generasjoner og livsløp . . . . .	61	Boks 7.6	Vedtak i Likestillings- og diskrimineringsnemnda . . . . .	110
Boks 4.4	Lønnsnivå og lønnsforskjeller blant statsansatte 1987–2004 . . .	66	Boks 8.1	Eksempler på inntekt for kvinner og menn i 1946 . . . . .	120
Boks 5.1	Om Riksmeklingsmannen og Rikslønnsnemnda . . . . .	81	Boks 8.2	Hvor høy lønn vil du tilby en kvinne – og en mann? . . . . .	125
Boks 5.2	Inntektspolitiske samarbeidsorganer . . . . .	83	Boks 9.1	Arbeidets verdi . . . . .	131
Boks 6.1	«Tidsklemma» – i skvis mellom arbeidsliv og familieliv . . . . .	90	Boks 9.2	Statistiske analyser kan forklare lønnsforskjeller . . . . .	138
Boks 7.1	Redegjørelsesplikten . . . . .	101	Boks 11.1	Ulike former for lønnsøkning . .	161
Boks 7.2	Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) § 3 (Generalklausul) . . . . .	102	Boks 11.2	Trekk ved oppgjørene med betydning for likelønn . . . . .	161
Boks 7.3	Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) § 5 (Lik lønn for arbeid av lik verdi) . . . . .	103	Boks 11.3	Likestillings- og lavlønnstillegg i KS' tariffområde i 1995 . . . . .	170
			Boks 14.1	Norsk og internasjonal lov definerer «arbeidets verdi» . . . .	194

Boks 14.2	Svensk LO om markedslønn og likelønn .....	201	Boks 14.4	Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering .....	208
Boks 14.3	Kort om den danske lovendringen fra 2001 – som ikke ble iverksatt .....	202	Boks 14.5	Jenter og data-prosjektet ved NTNU .....	211
			Boks 14.6	Kvinner i styrer .....	213



## Kapittel 1

# Kommisjonens mandat og arbeid

### 1.1 Mandat og oppnevning

Regjeringen Stoltenberg II nedsatte Likelønnskommisjonen ved kongelig resolusjon 16. juni 2006. I omtalen av mandatet heter det:

I regjeringens politiske plattform legges det til grunn at det skal føres en arbeidslivspolitikkk hvor likestilling og likelønn, utviklingsmuligheter og adgang til kompetansebygging er sentrale elementer. Til tross for at kvinner og menn i dag har om lag like lang utdanning og kvinner har høy og økende sysselsetting tyder analyser på at det ikke har foregått noen systematisk reduksjon i timelønnsatsene mellom kvinner og menn etter 1985.

Gjennom lønnsforhandlingene har partene i arbeidslivet spilt en viktig rolle i arbeidet for likelønn. I 1960 kom det første lønnsoppgjøret hvor likelønn sto på programmet og i 1961 ble det opprettet en likelønnsavtale mellom LO og NAF. De egne kvinnetariffene ble fjernet og vi fikk etter hvert lavlønnsstillegg. Dette gjorde at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn ble redusert betydelig. Senere har arbeidstakerorganisasjonene jevnlig tatt opp likelønnsproblemet i oppgjørene.

Diskriminering av kvinner i arbeidslivet og lønnsforskjeller mellom kjønnene er gjennom likestillingspolitikken også et offentlig ansvar, både gjennom utvikling av rettsområdet og som et felt for tiltak og forskning. Politikktutforming innenfor ulike områder påvirker rammen for lønnsdannelsen. Utdannings- og familiepolitikken er også av betydning.

Likestillingslovens § 5 pålegger arbeidsgiver å lønne kvinner og menn på samme måte uten hensyn til kjønn. Loven sier at «kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi». Retten til lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi gjelder for samme virksomhet og uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler.

Norge har sluttet seg til flere internasjonale avtaler. ILOs konvensjon om lik lønn for kvinnelige og mannlige arbeidere for arbeid av lik verdi ble vedtatt i 1951. I EU ble samme prinsipp tatt inn i Roma-traktaten og likelønnsdirek-

tivet ble vedtatt i 1975. EF-domstolen har gjennom en rekke saker avklart flere prinsipielle spørsmål og utviklet fellesskapsretten på området. Nordisk ministerråd gjennomførte i årene 1990 til 1994 et stort informasjons- og kunnskapsprosjekt om likelønn mellom kvinner og menn i Norden.

I 1995 nedsatte Barne- og familiedepartementet et utvalg som fikk i mandat å fremme forslag om arbeidsvurdering som metode for likelønn mellom kvinner og menn. Utvalget la frem sin innstilling i januar 1997 og likestillingslovens § 5 ble endret og skjerpet med virkning fra 1. juli 2002 som en følge av utvalgets anbefalinger. Barne- og familiedepartementet har finansiert et prosjekt for utvikling og utprøving av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn på virksomhetsnivå.

Kommisjonen fikk følgende mandat:

- Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten må tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. Dette har gitt en samlet ramme for lønnsoppgjørene som har bidratt til god økonomisk utvikling og lav arbeidsledighet. Kommisjonen bes om å vurdere hvordan fordelingen av denne rammen har vært i et likelønnsperspektiv de siste 10 årene. Kommisjonen må legge til grunn at gjennomføringen av lønnsforhandlingene er partene i arbeidslivet sitt ansvar.
- Kommisjonen skal legge likestillingspolitiske mål til grunn om at kvinner og menn skal lønnes på samme måte uten hensyn til kjønn. Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og «likelønn» måles i denne sammenheng som forskjeller i timelønn hvor forskjeller i arbeidstid er renset bort.
- Kommisjonen skal gi en samlet beskrivelse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn basert på tilgjengelig statistikk og forskning. Dette settes også inn i en internasjonal sammenheng.
- Kommisjonen skal lage en oversikt over områder der kunnskap om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn er mangelfull, og der det derfor er behov for kunnskapsutvikling.



- Kommisjonen skal drøfte ulike årsaker til lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, herunder effekter av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.
- Utdanningsvalg legger grunnen for yrkesvalg og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og det er viktig å forstå sammenhengen mellom utdanningspolitikken og kvinners og menns preferanser for valg av utdanning og yrke. Sammenhengen mellom familiepolitikken og utdannings- og yrkesvalg bør også analyseres.
- Kommisjonen skal drøfte heltid/deltidsproblematikken som en dimensjon for ulikelønn.
- Sammenhengen mellom lønnsnivå og andre forhold enn lønn knyttet til arbeidsplassen, slik som jobbtrygghet og fleksible arbeidstidsordninger, bør analyseres.
- Kommisjonen skal gi en oversikt over lover, internasjonale avtaler og konvensjoner Norge er bundet av når det gjelder likelønn mellom kvinner og menn, og drøfte hvordan disse følges opp i praksis.
- Kommisjonen skal vurdere hva som kan bidra til å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. I denne sammenheng skal kommisjonen gjøre rede for eventuelle konsekvenser for offentlige budsjetter, arbeidsmarkedets virkemåte og arbeidstilbudet.
- Kommisjonen skal konsultere en referansegruppe sammensatt av partene i arbeidslivet. Kommisjonen skal rådføre seg med referansegruppen under arbeidet, arrangere felles møteplasser for diskusjon og kommunikasjon. Denne prosessen skal også være et viktig bidrag til å spre kunnskap og være opinionsdannende.
- Kommisjonen skal levere sin rapport innen 1. mars 2008.

Likelønnskommisjonen har hatt følgende sammensetning:

Fylkesmann Anne Enger, leder

Forskningsleder Erling Barth, Institutt for samfunnsforskning

Professor Anne-Jorunn Berg, Høgskolen i Bodø

Professor Hege Brækhus, Universitetet i Tromsø

Professor Tom Colbjørnsen, Handelshøyskolen BI

Seniorforsker Oddbjørn Raaum, Frischsenteret

Forskningsleder Torgeir Aarvaag Stokke, Forskningsstiftelsen Fafo

Avdelingsdirektør Hege Torp, Norges forskningsråd

Til Likelønnskommisjonen var det knyttet en referansegruppe med representanter fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet:

Sjefsøkonom Per Richard Johansen, Kommunenes sentralforbund

Marianne Gran Juriks, Akademikerne

Kontorsjef Alexander A. Lange, Finansnæringens Arbeidsgiverforening

Arbeidslivssjef Kari Elisabeth Merøe Lier, NITO

Spesialrådgiver Olav Magnussen, Næringslivets hovedorganisasjon

Fagsjef Sverre Molandssveen, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon HSH

Nestleder Bente G.H. Slaatten, Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede UNIO

Spesialrådgiver Svein Tore Valsø, Arbeidsgiverforeningen NAVO

Seniorrådgiver Mie Opjordsmoen, Landsorganisasjonen Norge

Likestillingsansvarlig Hege Herø, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Likelønnskommisjonens sekretariat har bestått av utredningsleder Jorun Hjertø og utredningsleder Kristina Jullum Hagen.

## 1.2 Bakgrunnen for Likelønnskommisjonens arbeid

### *Likelønnspolitikk – et historisk tilbakeblikk*

Arbeidet for likelønn mellom kvinner og menn har en lang politisk historie. Tema har jevnlig vært på den politiske dagsorden, og kvinneorganisasjoner, arbeidslivets parter og offentlige myndigheter har vært sentrale aktører. Her gir vi et bilde av det politiske arbeidet for likelønn mellom kvinner og menn, slik det har utviklet seg etter 1945 og frem til i dag.

Det første offentlige initiativet for likelønn i Norge ble tatt i 1947, da Sosialdepartementet fikk utredet kvinners lønnsforhold. *Vogt-rapporten* var en av forløperne til ILOs likelønnskonsensjon, og inngikk i en rekke utredninger i flere land som undersøkte lønnsforskjeller mellom kvinner og menn (Vogt 1948). Utredningen stilte spørsmål ved mannens forsørgerbyrde som begrunnelsen for høyere lønn, og viste blant annet at de faktiske lønningene ble fastsatt i sin alminnelighet ut fra den foreliggende situasjon på arbeidsmarkedet. Det heter i rapporten at lønnsøkninger ikke kan tilskrives omkostninger ved familie, men heller konjunkturer og de strategiske stillinger som arbeidere og deres organisasjoner har på arbeidsmarkedet.

Internasjonalt var likelønn det første området hvor lovgivende reformer tok sikte på å sikre likestilling og bedre kvinners økonomiske situasjon. Definisjonen av likelønn som lik lønn for arbeid av lik verdi kom i 1951, da ILOs internasjonale

arbeidskonferanse vedtok konvensjon nr 100 om lik lønn for kvinnelige og mannlige arbeidere for arbeid av lik verdi. Konvensjonen ble ratifisert i Norge i 1959 og i 1961 inngikk LO og N.A.F. avtale om å fjerne de spesielle kvinnetariffene i industrien.

Som ledd i arbeidet med å ratifisere Likelønnskonvensjon nr 100 ble Likelønnskomiteen oppnevnt i 1949, og avleverte sin innstilling ni år senere i 1958. Komiteen fant blant annet at kvinners bedriftsøkonomiske innsats var lavere enn menns innsats. Men selv om de økonomiske faktorene bak lønnsgapet var reelle, mente de at det var urimelig å straffe alle kvinner på grunn av gjennomsnittstall. Når det gjaldt valg av tiltak og virkemidler, var Likelønnskomiteen dypt uenig på flere områder, og de leverte ikke en enstemmig innstilling. Flertallet i komiteen anbefalte at Norge ratifiserte likelønnskonvensjonen og la samtidig til grunn prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi og arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn.

Norge valgte å følge opp likelønns spørsmålet gjennom et offentlig råd: Likelønnsrådet ble etablert i 1959. For første gang ble det slått fast at det offentlige har et ansvar for å fremme likelønn mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Likelønnsrådet fikk i mandat å drøfte og fremme forslag om tiltak for likelønn, gjennom opplysningsarbeid og undersøkelser om lønnsforskjeller. Rådet ble organisert som er trepartsråd, med nøytral formann og to representanter fra LO og N.A.F. Rådet foretok en rekke undersøkelser, og tok for seg bransje for bransje og påpekte skjevheter i lønn mellom kvinner og menn. I 1972 ble Likelønnsrådet omgjort til Likestillingsrådet, som fikk et utvidet mandat.

I 1972 kom neste offentlige likelønnsutvalg. Bratholmutvalget skulle se på kvinneyrkers lønsplassering innenfor offentlig virksomhet, ved å sammenligne yrker på tvers av yrkesgrenser. Ved hjelp av arbeidsvurdering ble verdien av arbeidet målt for en rekke yrker, og de fant store lønnsforskjeller mellom yrkesgrupper som utførte arbeid av lik verdi. Rapporten konkluderte at kvinne-dominerte yrkesgrupper hadde systematisk lavere lønn enn tilsvarende mannsdominerte yrker (NOU 1974:47). Rapporten vakte oppmerksomhet og skapte offentlig debatt. Resultatene ble brukt som argumenter i tarifforhandlingene og det ble gjennomført oppjusteringer i noen av kvinneyrkene, se mer om dette i kapittel 14.

1970-tallet er beskrevet som de store lovreformers tiår, når det gjelder likestilling mellom kvinner og menn. Likestillingsloven som ble vedtatt i 1978, fikk i tillegg til et generelt forbud mot forskjellsbehandling, en egen bestemmelse om lik

lønn for arbeid av lik verdi. Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling ble etablert i 1979. Norge var her en pioner som det første land i verden som etablerte et slikt håndhevingsapparat. For nærmere beskrivelse av Lov om likestilling mellom kjønnene og håndhevingsapparatet, se kapittel 7. I tillegg kan det nevnes at vi fikk lov om barnehager, lov om arbeidsmiljø og utvidet permisjon i forbindelse med svangerskap og fødsel.

I kjølvannet av 1970-tallsfeminismen oppsto fenomenet «statsfeminisme» (Hernes 1982, 1987). Det betegner staten som en alliert for kvinner, en allianse mellom velferdsstaten, kvinnene og forskere som stiller krav både om likhet mellom kvinner og menn og særordninger for kvinner. Denne alliansen har ført til en forholdsvis positiv holdning til staten og offentlig innblanding i arbeidet for likestilling. Den norske og nordiske likestillingsmodellen hevdes å være avhengig av eksistensen av en kvinnevennlig stat som kan levere og forsvare foreldrepermisjon, barnehager, omsorg for gamle og syke, økonomiske støtte til eneforsørgere, kvinneforskning og lover og regler mot diskriminering. Denne modellen med en formalisert, offentlig likestillingspolitikk utviklet seg også i de øvrige nordiske landene og nesten alle vestlige land. Mange av de offentlige initiativene ble etablert som respons på press fra kvinnebevegelsen for at staten skulle påvirke forskjellene mellom kvinners og menns rettigheter, makt og innflytelse (Borchorst 2003).

I denne tradisjonen ble omsorgs- og familiepolitikken styrket, den politiske oppmerksomheten ble i stor grad rettet mot å legge til rette for at kvinner skulle kunne kombinere lønns- og omsorgsarbeid. Samtidig ble det her lagt mindre vekt på kvinners posisjon i arbeidslivet og kvinner som økonomiske forsørgere gjennom lønnsarbeid. Statsfeministene «overlot» i stor grad lønnsdannelsen og lønnsutviklingen for kvinner i arbeidslivet, til arbeidslivets parter og eksisterende forhandlingsregimer.

Det ble utviklet nye virkemidler, og i Norge er kjønnkvotering tatt i bruk som et politisk verktøy for likestilling mellom kjønnene. Kjønnkvotering skal gi det underrepresenterte kjønn bedre muligheter og omhandler både kvinnekvotering og mannskvotering. Det er et likestillingspolitisk virkemiddel som skal sikre resultatlikhet, og det kan gjennomføres som et absolutt krav om jevn representasjon av begge kjønn (radikal kvotering) eller som moderat kvotering, hvor det underrepresenterte kjønn skal velges under ellers like vilkår. Hovedtariffavtalen for offentlig sektor tillater moderat kvotering ved ansettelser. Det nærmeste

vi kommer prinsippet om kvotering knyttet til tiltak for likelønn, er tariffoppgjør hvor partene er enige om spesielle øremerkede tillegg til kvinnedomerte grupper.

I St.meld. nr. 69 (1984–85) *Om tiltak og virkemidler i likestillingspolitikken* ble retningslinjene for likestillingspolitikken frem til 1990 streket opp. Ett av tiltakene var å arbeide frem og gjennomføre et handlingsprogram for likestilling som omfattet hele den sentrale forvaltningens arbeidsområde. Målet var å integrere likestilling i departementenes løpende virksomhet og alt politisk arbeid, omtalt som «mainstreaming». Målet var å gjøre likestillingspolitikken mer offensiv. I stedet for å komme i etterkant med ekstra tiltak for å bøte på skjevheter, ville man utforme en bedre politikk ved å ta hensyn til kvinners og menns livsvilkår og situasjon i utgangspunktet. Politikken skulle utformes ut fra både kvinners og menns livsløp og interesser. Eksempler på mainstreaming er å ta hensyn til kvinners sysselsetting i distriktpolitikken, å ta hensyn til både kvinners og menns økonomi og arbeidsmarkedstilknytning ved utforming av skatte- og trygdelovgivning, sikre et kjønnsperspektiv i bistandspolitikken mv. I tråd med en slik strategi, skulle ulikheter i lønnsdannelsen for kvinner og menn, være en integrert del av den generelle lønns- og inntektspolitikken. Omtalen av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i Teknisk beregningsutvalgs årlige rapporter (fra 1990), er et eksempel på hvordan politikken kan mainstreames på et område der det er relevant å ha et kjønnsperspektiv.

Erfaringene med mainstreaming er imidlertid svært variable, og noen sektorer har lyktes bedre enn andre i å integrere likestillingsperspektivet. Statskonsult har evaluert departementenes arbeid for å se i hvilken grad kjønns- og likestillingsperspektivet er integrert i det statlige budsjettarbeidet for 2006–2007. De finner store variasjoner mellom departementene i hvilken grad og hvordan kjønnsperspektivet er integrert. Ansvar for likestillingsloven (og likelønnsbestemmelsen) og det politiske pådriverarbeidet for likelønn har holdt seg i Barne- og likestillingsdepartementet (eller tilsvarende); det vil si i et departement som ikke rår over virkemidler direkte knyttet til lønnsdannelsen – og inntektspolitikken.

St.meld. nr. 70 (1991–92) *Likestillingspolitikk for 1990-åra* la frem nye hovedtrekk i utviklingen mot et likestilt samfunn og slo fast at de viktigste uløste problemene var likestilt omsorg og likelønn. I meldinga heter det at på noen områder har vi kommet langt, men ved at noen problemer er løst har nye kommet i fokus. Likelønn ble lansert som

et viktig problemområde i den offentlige likestillingspolitikken, og regjeringen foreslo revisjon av likestillingslovens likelønnsbestemmelse. Den tok til orde for at en effektiv likelønnspolitikk må ha som mål å fremme lik lønn for arbeid av lik verdi uansett arbeidstakers kjønn, ikke bare lik lønn for helt eller tilnærmet likt arbeid. Utvikling av virkemidlene i likelønnsarbeidet ble etterlyst. Det ble samtidig slått fast at det vesentligste arbeidet må utføres på arbeidsplassene og gjennom partene i arbeidslivet og deres organisasjoner.

Den praktiske likestillingspolitikken på 1990-tallet var preget av kravet om jevn kjønnsrepresentasjon, som øremerking av stillinger på universitetene og forslag om kjønnskvotering i styrene for de største selskapene i næringslivet. Foreldre fikk rett til å dele foreldrepermisjonen på 70-tallet og fedrekvoten på fire uker i fødselspengeordningen ble innført i 1993.

I 1995 nedsatte regjeringen et offentlig utvalg som skulle fremme forslag om arbeidsvurdering som metode for likelønn mellom kvinner og menn. Utvalget konkluderte at arbeidsvurdering kan være et egnet virkemiddel for å kartlegge og avdekke ulikelønnen mellom kvinne- og mannsdominerte grupper, og danne et grunnlag for utvikling av tiltak for likelønn. Det ble utviklet et rammeverk og retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering. Dette ble presentert som et tilbud til partene i arbeidslivet, slik at bruk og gjennomføring skulle baseres på avtaler mellom partene. Utvalget anbefalte at sentrale parter i offentlig og privat sektor inngår en prinsippavtale om arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn (NOU 1997:10). Utvalget mente også at det var hensiktsmessig å presisere i lovens likelønnsbestemmelse hvilke hovedfaktorer som bør legges til grunn for å bestemme om arbeidet har lik verdi. Dette arbeidet omtales nærmere i kapittel 14.

I 2002 ble likelønnsbestemmelsen styrket ved en lovendring som presiserer i lovteksten at likelønnsprinsippet gjelder på tvers av både fag- og tariffgrenser. Relevante faktorer for måling av arbeidets verdi ble også tatt inn. Se nærmere beskrivelse i kapittel 7.

I kjølvannet av Makt- og demokratiutredningen ble det tatt til orde for at det skulle opprettes en likelønnskommissjon. I sin høringsuttalelse til NOU 2003:19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen*, foreslo Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon UHO at det skulle opprettes en likelønnskommissjon. UHO begrunnet sitt forslag med at «likelønnsutfordringene finnes i alle sektorer og på alle nivå i arbeidslivet, men er særlig store for kvinnedominerte yrkesgrupper i

offentlig sektor, og ikke minst for kommunesektoren». Det ble videre hevdet at «den systematiske verdsettingsdiskrimineringen er så omfattende at det trengs nye tiltak – et krafttak for likelønn». Forslaget ble senere støttet av Likestillingsombudet og Likestillingssenteret (i et brev til regjeringen 22. september 2004).

Regjeringen Bondevik II anbefalte ikke en ny likelønnsutredning. «..regjeringen understreker at den støtter intensjonen i forslaget om likelønn mellom kvinner og menn. Imidlertid finner Regjeringen etter en samlet vurdering at det ikke vil være hensiktsmessig å opprette en likelønnskommisjon nå, slik som foreslått» (St.meld. nr. 17 (2004–2005)).

Regjeringen Stoltenberg II tok imidlertid forslaget inn i sin *Politisk plattform for en flertallsregjering* (Soria Moria erklæringen oktober 2005), hvor det heter at det «det må føres en arbeidslivspolitik som likestilling og likelønn, utviklingsmuligheter og adgang til kompetanseoppbygging er sentrale elementer» og at regjeringen vil «opprette en likelønnskommisjon».

Denne oversikten viser at likelønn er et gammelt politisk krav som har fulgt utviklingen i den generelle politikken for likestilling mellom kvinner og menn. Det er gjennomført flere offentlige utredninger om likelønn, og det er stort sett konsensus om det urimelige ved lønnsforskjeller betinget av kjønn. Det ble også tidlig formulert ambisiøse mål og lovfestet at likelønn innebærer lik lønn for arbeid av lik verdi, og et forbud både mot direkte og indirekte forskjellsbehandling.

Likelønnskommisjonen har ikke arbeidet ut fra blanke ark. Kommisjonens utredning bygger på eksisterende kunnskap og drøfter likestillingspolitiske begreper og definisjoner. Utredningen gir en beskrivelse av utvikling over tid og tidligere norske og internasjonale erfaringer fra det politiske arbeidet for likelønn. Utover den generelle lovgivningen, skal vi se at ulike aktører i politikk, forskning og samfunnsdebatt slett ikke er enige om hva likelønn mellom kvinner og menn innebærer.

### 1.3 Er likelønn et spørsmål om rettferdighet, om økonomisk effektivitet, eller om frie valg? Hvordan operasjonalisere likelønn?

I mandatet for Likelønnskommisjonen heter det at det skal legges et «likestillingspolitisk mål til grunn om at kvinner og menn skal lønnes på samme måte uten hensyn til kjønn». Dette er en

svært åpen definisjon av likelønn, og har blant annet en videre betydning enn det som ligger i likestillingsloven. I dette avsnittet skal vi diskutere hva vi legger i målet om likelønn mellom kvinner og menn, hvordan dette kan operasjonaliseres og relateres til valg av virkemidler.

Arbeidsmarkedet som prismekanisme vil gi lønnsforskjeller. Forskjellene er uttrykk for at arbeidskraften er heterogen, at arbeidsmarkedet er delt, og at det er forskjeller mellom delmarkedene når det gjelder tilbud og etterspørsel, selve lønnsdannelsen, og hvordan kvinner og menn tilpasser seg og blir behandlet.

Politikk og tiltak for likelønn er svaret på en situasjon der det er uønskede lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Et viktig spørsmål er derfor: Hvilke lønnsforskjeller er akseptable eller legitime og hvilke er uønsket. Og ut fra kommisjonens mandat blir spørsmålet: Hvilke lønnsforskjeller er uønsket fra et likestillingspolitisk synspunkt? Vi har ikke entydige svar. Det er derfor nødvendig med en diskusjon og avklaring av hva vi legger i legitime forskjeller og hva som er uønskede forskjeller.

Kvinner rett til egen økonomi og likelønn inngår som et viktig element i den politiske kampen og argumentene for likestilling. Hvordan vi tolker og forstår prinsippet om likelønn følger derfor likestillingsdebatten. Likestilling er heller ikke et entydig begrep og spørsmålet hva mener vi med likestilling mellom kvinner og menn er både kompleks og utfordrende. Den politiske dagsorden, problemstillinger og virkemidler, vil alltid spille sin tid. Kvinner og menns liv inngår i samfunnsutviklingen og det likestillingspolitiske prosjektet endrer seg. Både i media, i arbeidslivet, i politikken og i akademia diskuteres det hva likestilling egentlig innebærer. De siste årene har også forskningen, og da særlig humanistisk og samfunnsvitenskapelig forskning og kjønnsforskningen, gitt viktige bidrag til hvordan vi forstår og tolker begreper som kjønn og likestilling.

Likhet og rettferdighet står sentralt når vi diskuterer likestilling og likelønn, men både likhet og rettferdighet er omdiskuterte begreper i denne debatten. Likhet kan være både at man får like muligheter (sjanselikhet) og at man oppnår likhet i resultater (resultatlikhet).<sup>1</sup> Det samme gjelder for rettferdighet, både sjanselikhet og resultatlikhet kan betegnes som rettferdig.

1. I en norsk kontekst knyttes debatten oftest opp mot kjønnslikestilling, men i for eksempel en anglo-amerikansk sammenheng vil debatten om sjanselikhet versus resultatlikhet i langt større grad dreie seg om etnisk likestilling og tiltak mot rasediskriminering.

I det følgende skal vi se på hvordan vi kan operasjonalisere likelønnsprinsippet, med likestillingsdebatten som bakgrunn. Vi tar utgangspunkt i tre tilnærminger: For det første likelønn som en rettighet, knyttet til normen om resultatlikhet. For det andre, likelønn i betydningen sjanselighet, med respekt for at ulikhet kan oppstå som resultat av individuelle valg. I det tredje perspektivet er like-lønn begrunnet ut fra effektiv ressursbruk med referanse til økonomisk teori om investering i – og bruk av – personkapital.<sup>2</sup>

### *Likelønn som resultatlikhet*

Like rettigheter for kvinner og menn – lik rett til deltakelse og til ressurser – kan begrunnes ut fra generelle prinsipper om likeverd, og brukes også som begrunnelse for likelønn. Likelønn for kvinner og menn er ikke et mål om lik lønn for alle, men at lønn skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn, og at urimelige forskjeller ikke kan aksepteres.

Likestillingsloven sikrer kvinner rett til like-lønn, og setter et forbud mot forskjellsbehandling mellom kvinner og menn. Kvinners rettigheter er også forankret i internasjonalt arbeid for likestilling og kvinners menneskerettigheter. FNs kvinnekonvensjon *Konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner* ble ratifisert av Norge i 1981 og åpner nå for individuell klageadgang. Konvensjonen etablerer en standard for kjønnsrettferdighet som alle lokale lover og tradisjoner kan diskuteres mot. I Makt- og demokratiutredningens sluttrapport heter det at «Kvinnekonvensjonen har blitt et viktig dokument i en global rettighetsbevegelse og for et nettverk av grasrotorganisasjoner som er engasjert i praktisk menneskerettighetsarbeid.» «Kvinnekonvensjonen fastslår at kvinners rettigheter er prinsipielle rettigheter som stater – gjennom ratifikasjon av konvensjonen – forplikter seg til å beskytte» (NOU 2003:19 side 82). Kvinnekonvensjonen tar utgangspunkt i prinsipper om personlig autonomi, om frihet fra seksualisert vold, om selvstendig juridisk status, om lik rett til utdanning, arbeid og politisk innflytelse.

Resultatlikhet er nært knyttet til denne rettighetstradisjonen. For å oppnå likestilling må søkely-

set settes på resultatet, og ikke begrenses til likhet i valgmuligheter. Reell likestilling og likelønn i betydning faktisk lik deltakelse og lik fordeling av økonomiske goder, blir viktige mål. Resultatlikhet tar utgangspunkt i at like formelle muligheter ikke er tilstrekkelig for å oppnå reell likestilling. Ut fra dette resonnet vil historiske betingelser og maktforskjeller nødvendiggjøre aktive tiltak for å stille kvinner og menn likt. I arbeidet for å oppnå resultatlikhet, blir det nødvendig å åpne for lovverk og offentlige tiltak som tillater særbehandling av individer som i realiteten stilles dårligere på grunn av kjønn, for eksempel ulike kvoteringsordninger. Tiltakene kan også sees på som kompensasjon for strukturell diskriminering.

Det er reist kritikk mot å begrunne likestilling med en norm om resultatlikhet og kjønnsbalanse (se for eksempel Holst 2007), blant annet kan resultatlikhet begrense valgfrihet på en vilkårlig måte. Kjønnbalanse innebærer lik representasjon av kvinner og menn, for eksempel i politikken eller styrerommene og lik fordeling av økonomiske goder som lønn og inntekt. Spørsmålet er om vi kan gjøre balanse og likhet til en betingelse for rettferdighet. Mange vil hevde at kjønnsbalanse verken er nødvendig eller tilstrekkelig for å oppnå rettferdighet. Det vil derfor være uheldig å bruke kjønnsbalanse og likelønn som målestokk for likestilling. Argumentet om at kvinner utgjør halvparten av befolkningen og derfor bør ha en tilsvarende representasjon og andel av alle typer ressurser, er i følge denne kritikken tvilsom.

### *Likelønn som sjanselighet*

Et annet mål for likelønnspolitikken kan være å sikre at kvinner og menn har like muligheter i arbeidslivet. Målet på rettferdighet må være deltakelse på like vilkår for alle. Dersom alle handler ut fra reelt like vilkår, er det ikke urettferdig om resultatet ikke fører til likhet og kjønnsbalanse. En slik tilnærming bygger på en tanke om at kvinner og menn kan ha ulike erfaringer, behov og interesser. Målet om likhet ligger i at kvinner skal ha like muligheter som menn til å velge ut fra sine interesser, talenter og preferanser. Vi kan ikke utelukke at kjønnsstypiske valg er autonome, eller at vi uten videre kan stemple dem som falske (Holst 2007). Det tas derfor til orde for at vi ikke kan begrense oss til å se på resultater av politikken eller de valg vi gjør. Fokus må rettes mot omstendighetene knyttet til hvert enkelt individs valg.

Her blir likhet synonymt med sjanselighet. Sjanselighet innebærer at alle mennesker har like muligheter til å treffe valg som angår ens eget liv.

2. På 1980-tallet utviklet Helga Hernes (1982, 1987) en typologi over argumenter for kvinners politisk deltakelse. Denne typologien er blitt en klassiker i politologien: Kvinner har krav på å få være med, (rettferdighetsargument), kvinners erfaringsgrunnlag, som er forskjellig fra menns, utgjør en ressurs for samfunnet (ressursargument) og kvinner og menn har ofte forskjellige og ofte motstridende interesser (interesseargument).

Med sjanselighet som utgangspunkt rettes fokus mot forutsetningene, snarere enn målet. Spørsmålet blir under hvilke omstendigheter vi tar våre valg, og ikke hva vi velger. Normen om sjanselighet ligger til grunn for at likestilling oppnås gjennom ordninger som hindrer diskriminering basert på kjønn.

Målet blir at kvinner kan operere på arbeidsmarkedet og på alle andre arenaer på samme vilkår som menn, og gjøre sine valg ut fra flere hensyn og interesser. En konsekvens av dette er at «staten generelt bør være forsiktig med å normere enkelte begreper om det gode liv over andre, for eksempel kjønnsutypiske over kjønnstypiske» (Holst 2007:17).

Det er også reist kritikk mot forståelsen av likhet og likelønn som sjanselighet. Kritikken tar utgangspunkt i spørsmålet om det er meningsfullt å anta at vi står overfor reelt frie valg, eller om vi kan se bort fra at maktforhold og etablerte strukturer styrer våre valg og skaper våre preferanser.

#### *Likelønn for effektiv ressursbruk*

Lønnsforskjeller som er betinget av kjønn, og som ikke skyldes forskjeller i humankapital eller produktivitet, bidrar til ineffektiv bruk av arbeidskraftressursene.

I mellomkrigstiden var et argument for likelønn, at kvinner var billig arbeidskraft som utkonkurrerte menn på arbeidsmarkedet. Det var derfor ikke alle kvinnedominerte yrkesgrupper som støttet kravet om likelønn, de fryktet at det vil støtte dem ut fra arbeidsmarkedet. Det er også blitt hevdet (Hageman 1977) at menn ikke ønsker kvinner inn i sine yrker, fordi de frykter at det vil presse lønningene ned. Da likelønnsprinsippet ble nedfelt i Roma-traktaten i 1957 ble det begrunnet ut fra nytte; lavere lønn for kvinner i industrien i Belgia ga en konkurransefortrinn i forhold til for eksempel Frankrike, hvor forskjellene mellom tariffen for kvinner og menn ikke var så store. Det kan også hevdes at lønnsforskjellene skaper stivhet i arbeidsmarkedet. På grunn av relativt lav lønn i kvinnedominerte yrker i offentlig sektor, er det vanskelig å rekruttere menn til undervisning og omsorgsykker.

I dag dreier debatten seg i stor grad om hvordan vi kan utnytte talentene på en god måte, og sikre et grunnlag for økonomisk effektivitet. Det blir lagt vekt på at det er viktig for vår økonomi og konkurransekraft at vi sikrer en god utnyttelse av talentene i samfunnet. I utgangspunktet ses potensielle talenter og ressurser som likt fordelt mellom kvinner og menn. Ulikelønn er i stor grad et resultat av ulik sortering til stillinger og yrker for kvin-

ner og menn. Dersom kvinner, på grunn av usaklig forskjellsbehandling, ikke slipper til og ikke får tatt i bruk sine talenter, fører det til dårlig ressursutnyttelse og hindrer god samfunnsøkonomi.

Deler av kjønnsforskningen har utfordret og stiller seg kritisk til et slik nytteargument. I sluttboken fra Makt- og demokratiutredningen heter det at samfunnsdebatten i dag viser at det gjelder å argumentere for at likestilling lønner seg og er til nytte for samfunnet. Det hevdes at dette lønnsomhetsargumentet gjør at likestilling blir tonet ned som et mål i seg sin egen rett; og at likestilling blir et spørsmål om å utnytte kvinners talenter og interesser uten å kople likestilling til makt og rettferdighet (Østerud m. fl. 2003:168).

#### *Oppsummering*

Dersom vi legger et resultatlikhetsprinsipp til grunn, vil kjønnsbalanse i betydningen lik lønn, være et mål på i hvilken grad vi har oppnådd likestilling. Dersom vi fokuserer på individuell variasjon når det gjelder preferanser og interesser, vil sjanselighet være et mål på likestilling. Lønnsforskjeller kan være et akseptabelt utslag av forskjeller mellom kvinners og menns valg, og det er ikke nødvendigvis slik at det er urettferdighet som fører til ubalanse. Dersom vi legger et nytteargument til grunn, kan det argumenteres for likelønn av effektivitetsgrunner. Systematisk over- eller underbetaling av det ene kjønn for visse typer arbeid, gir ikke optimal utnyttelse av arbeidskraften.

Hvilke prinsipper som legges til grunn for likelønn, om det er resultatlikhet eller effektiv ressursbruk (nytte), eller om det er individers like muligheter til å velge, er avgjørende for valg av politiske virkemidler. Det er også av betydning når vi skal vurdere effekten av tiltakene og avgjøre om vi har oppnådd likelønn – eller ikke.

I dette avsnittet har vi tatt utgangspunkt i at tiltak for likelønn er svaret på en situasjon der det er uønskede lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Er en lønnsforskjell ønsket fordi den bryter med vår oppfatning av rettferdighet? Skal vi sette inn tiltak for likelønn, fordi ulikelønn bidrar til ineffektivitet i arbeidsmarkedet? Kan vi akseptere lønnsforskjeller når de kan knyttes til individers egne valg? Denne diskusjonen videreføres i kapittel 15.

Likelønnskommisjonen har valgt å favne bredt i sin utredning. Beskrivelsene av fakta og analysene omfatter arbeidsmarked, lønnsdannelse, familiepolitikk og lovgivning. Det innebærer at utredningen og diskusjonen av tiltak for likelønn, omfatter flere definisjoner av likelønn. Alle de tre

perspektivene som er diskutert her, danner utgangspunkt for diskusjon og analyser.

## 1.4 Nærmere om mandatet – noen avgrensninger

---

### *Lønn, inntekt og deltid*

I mandatet for Likelønnskommissjonen heter det at «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og «likelønn» måles i denne sammenheng som forskjeller i timelønn hvor forskjeller i arbeidstid er renset bort». Om deltid heter det at «kommissjonen skal drøfte heltids/deltidproblematikken som en dimensjon for ulikelønn».

Både i faktabeskrivelser, analyser og drøfting av tiltak for likelønn, er det viktig å skille mellom lønn og inntekt. I Likelønnskommissjonens utredning er lønnsforskjellene mellom kvinner og menn definert og målt som forskjeller i lønn korrigert for arbeidstid, det vil si omregnet til heltidsekvivalenter, for eksempel månedslønn eller timelønn.

Utredningene gir også en beskrivelse og omtale av forskjeller i inntekt, og omfang og betydningen av arbeidstid og deltid. Inntekt er et videre begrep enn lønn og måles som årlig inntekt fra flere kilder og uten hensyn til arbeidstid (nærmere om definisjoner i kapittel 4). Det er betydelig større forskjeller i kvinners og menns inntekt enn i lønn, korrigert for arbeidstid. Deltid er langt mer utbredt blant kvinner enn menn, og er en faktor som har stor betydning for årsinntekten. Omtalen av inntekt og arbeidstid (deltid) er begrenset til faktabeskrivelser. I tråd med Likelønnskommissjonens mandat er fokus på forskjeller i timelønn, og tiltakene som drøftes, har som mål å minske time-lønns-gapet mellom kvinner og menn.

### *Likelønn og minoritetsbakgrunn*

Det inngår ikke i Likelønnskommissjonens mandat å analysere betydningen av minoritetsbakgrunn for lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Det har vært kontakt mellom kommissjonens leder og barne- og likestillingsministeren, og det besluttet at departementet skal innhente opplysninger om betydningen av minoritetsbakgrunn for deltakelse i arbeidsmarkedet, inntekt og lønnsforskjeller. Disse opplysningene vil fungere som et supplement til Likelønnskommissjonens utredning. Likelønnskommissjonen anbefaler at det gjøres tilsvarende analyser av betydningen av nedsatt funksjonsevne og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

### *Arbeidstidsordninger knyttet til skift og turnus*

Likelønnskommissjonen har ikke behandlet spørsmål om arbeidstidsordninger knyttet til skift og turnus. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har nedsatt et ekspertutvalg som skal utrede dette, og se nærmere på sammenhengen med deltid. Utvalget skal utrede spørsmålet om likestilling av arbeidstiden for arbeidstakere som arbeider skift og turnus. Utvalget skal videre kartlegge sammenhengen mellom deltid/småbrøksstillinger, uønsket deltid og organisering av arbeidstiden. Utvalgets arbeid skal foreligge innen 1. oktober 2008.

### *Utdanningsvalg og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet*

Likelønnskommissjonen gir en bred omtale og analyse av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. I Kunnskapsdepartementet pågår et arbeid med å utvikle en strategi for å endre stereotype utdannings- og yrkesvalg blant gutter og jenter. Strategien vil rette seg mot barn og ungdom fra barnehagene til og med videregående opplæring. Likelønnskommissjonen har derfor ikke foreslått tiltak og virkemidler med samme formål.

## 1.5 Innretning av utredningen

---

Likelønnskommissjonen har et sammensatt mandat. Kommissjonen skal gi en samlet beskrivelse og analyse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, vurdere hva som kan bidra til å redusere forskjellene og foreslå tiltak. Videre ligger det i kommissjonens mandat at den skulle sette i verk aktiviteter for å spre kunnskap og være opinionsdannende.

Utredningen består i hovedsak av tre deler. Første del gir en grundig beskrivelse av lønns-gapet mellom kvinner og menn og faktorer som kan påvirke lønnsdannelsen for kvinner og menn. Til denne beskrivelsen hører også en oversikt over arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen, samt familiepolitikk og familiepraksis. Kommissjonen er i mandatet bedt om å drøfte hvordan likelønnsbestemmelsen i norsk lov og internasjonale avtaler følges opp i praksis, og å gjøre rede for norsk og internasjonal lovgivning samt retts- og forvaltningspraksis i håndheving av likelønnsprinsippet.

I del to utforsker vi ulike forklaringer på lønns-gapet og gir en teoretisk og historisk ramme for videre analyse. Likelønnskommissjonen legger til grunn at målet om likelønn mellom kvinner og menn er et sammensatt problem. Årsaksforklarin-

gene kan være mange, og mange spørsmål står ubesvart. Likelønnskommisjonen har sett nærmere på tre områder i sin drøfting av forklaringer på lønnsgapet: Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, lønnsdannelsen, og familierpolitikken og familienes tilpasning.

Tredje del av utredningen er en gjennomgang av tidligere erfaringer med tiltak for likelønn, og en vurdering av hvilke tiltak som i dag kan settes inn for å nå målet om likelønn mellom kvinner og menn. Valg av virkemidler varierer med forståelsen av problemet og hvilke årsaksforklaringer som legges til grunn.

I sitt arbeid har Likelønnskommisjonen lagt stor vekt på den delen av mandatet der det heter at kommisjonen skal arrangere felles møteplasser for diskusjon og kommunikasjon, spre kunnskap og være opinionsdannende. Dette arbeidet er omtalt i avsnitt 1.6.

## 1.6 Likelønnskommisjonens arbeid

Likelønnskommisjonen har hatt 11 møter. I tillegg har kommisjonen hatt to møter med Referansegruppen og ett møte med Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Kommisjonen har bedt om og mottatt skriftlige innspill fra Referansegruppen. Bidragene tok opp hvilke utfordringer organisasjonene ser i like lønsspørsmålet, hvordan de har søkt å løse problemet, hvilke erfaringer de har høstet, og sist en vurdering av situasjonen og konkrete forslag til tiltak. Kommisjonen har benyttet innspillene i sitt arbeid.

I oktober 2006 opprettet kommisjonen en web-side: [www.likelonn.no](http://www.likelonn.no). Et viktig mål for web-siden har vært å skape debatt om likelønn. Det er gjennomført to store intervjuer, en med alle medlemmene i Referansegruppen og en med alle partiene på Stortinget og deres medlemmer i Familie- og kulturkomiteen. Deretter ble det satt i gang en «likelønnsstafett» som ble åpnet av finansminister Kristin Halvorsen og avsluttet av statsråd Manuela Ramin-Osmundsen. I alt 17 personer fra politikk, forskningsmiljøer, pressen og organisasjonene deltok i stafetten. Websiden ble også oppdatert daglig med aktuelle presseklipp, og publikum ble invitert til å komme med innspill og synspunkter. Siden ga også bakgrunnsinformasjon om Likelønnskommisjonen og fakta om likelønn.

I mars 2007 arrangerte kommisjonen et åpent seminar *Fortjener kvinner bedre lønn? Og – har vi råd til det?* (Det var meget stor interesse for seminaret, med 100 deltakere og 60 på venteliste).

Statsråd Karita Bekkemellem åpnet seminaret og la til grunn Regjeringens visjon om et likestilt samfunn hvor kvinner og menn har lik lønn for arbeid av lik verdi. En rekke problemstillinger og mange ulike synspunkter ble belyst og debattert. Leder Anne Enger la frem en fersk rapport fra Institutt for samfunnsforskning som viser at kvinner taper i lønn på å få barn (Hardoy og Schøne 2007). Tom Colbjørnsen, medlem av Likelønnskommisjonen, tok i sin innledning utgangspunkt i spørsmålet; Velger kvinner selv å tjene mindre enn menn? Han utfordret både kvinners egne valg og stive strukturer i forhandlingssystemet. Likestillings- og diskrimineringsombud Beate Gangås og Hege Brækhus, medlem av Likelønnskommisjonen, tok begge til orde for at det fortsatt ligger et uforløst potensial i Lov om likestilling mellom kjønnene når det gjelder håndheving av prinsippet om likelønn. Seminaret ble avsluttet med en paneldebatt.

I mandatet heter det at Likelønnskommisjonen skal sette sin beskrivelse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i en internasjonal sammenheng. Flere av Likelønnskommisjonens medlemmer og sekretariatet har gjennomført studiereiser til de nordiske landene, Frankrike og Brussel. Det ble innhentet mye informasjon om utviklingen på området likelønn, og ikke minst verdifull kunnskap om erfaringer fra likelønnspolitiske tiltak og virkemidler.

Likelønnskommisjonen har bestilt tre eksterne utredninger. I mandatet er kommisjonen bedt om å vurdere konsekvensene av lønnsoppgjørene og vurdere hvordan fordelingen av den samlede rammen for lønnsoppgjørene har vært i et likelønns-perspektiv de siste 10 årene. En slik analyse er utført av Institutt for samfunnsforskning i rapporten *Den norske forhandlingsmodellen i et likelønns-perspektiv* (Nilsen og Schøne 2007). Resultatene fra analysen er beskrevet og diskutert i kapittel 11.

I mandatet heter det at Likelønnskommisjonen skal redegjøre for konsekvenser av kommisjonens forslag for offentlige budsjetter, arbeidsmarkedets virkemåte og arbeidstilbudet. Kommisjonen drøftet en rekke tiltak, som alle ble vurdert ut fra tilgjengelig kunnskap om relevante konsekvenser. I tillegg har Likelønnskommisjonen valgt ut tre forslag for nærmere konsekvensutredning. Statistisk sentralbyrå har utredet konsekvensene av et lønns-løft for utdanningsgrupper i offentlig sektor og effekter på arbeidstilbudet av likelønn. Disse to utredningene er tatt med i rapporten som vedlegg. Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet de økonomiske konsekvensene av å gjennomføre en tredeling av foreldrepermisjonen, med en tredjedel forbeholdt far.



Likelønnskommisjonen har vært sammensatt av en gruppe forskere (eksperter) fra flere fagfelt, og har følgelig basert sitt arbeid på tverrfaglighet. Kommisjonen har vært et ekspertutvalg som har lagt vekt på kunnskap og å trekke frem argumenter som kan belyse flere sider av problemfeltet. Medlemmene har bidratt med ekspertkunnskap fra sine ulike fag- og kunnskapsfelt, og det har vært utfordrende å nærme seg feltet likestilling og like-

lønn ut fra forskjellige faglige ståsteder og perspektiver.

Likelønnskommisjonen har arbeidet i tråd med mandatet og levert utredningen innen den angitte fristen. Rapporten viser at det eksisterer mye forskning og kunnskap på feltet, men at det også finnes områder hvor det er behov for mer kunnskap, se særlig kapittel 13.

## Kapittel 2

# Sammendrag

Kapittel 2 gir en oversikt over materiale og problemstillinger som Likelønnskommisjonen har behandlet. I kapitlet oppsummeres også kommisjonens vurderinger og forslag. Utredningen består av tre deler med underkapitler.

### Del I Bakgrunn og fakta

I denne delen av utredningen presenteres fakta og statistikk som belyser kvinners og menns arbeidstid og lønn. Den norske forhandlingsmodellen, sentrale familiepolitiske ordninger og likestillingslovverket presenteres også.

*Kapittel 3 Kvinner og menn i arbeidslivet* inneholder tall for kvinners og menns yrkesaktivitet og sysselsetting, utdannings- og yrkesvalg og arbeidstid.

I Norge er kvinners yrkesaktivitet nesten på høyde med menns, selv om vi fortsatt observerer en viss forskjell mellom kjønnene. I 2006 var 75,6 prosent av mennene og 68,3 prosent av kvinnene i Norge yrkesaktive.

Yrkesaktiviteten blant kvinner har økt sterkt de siste tiårene. For 30 år siden var under halvparten av norske kvinner yrkesaktive. Fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til slutten av 1980-tallet økte kvinners yrkesaktivitet betydelig, fra 45 til 62 prosent, mens den holdt seg ganske stabil for menn. Fra 1980-tallet økte yrkesaktiviteten kraftig for kvinner. Økningen i kvinners yrkesaktivitet betyr at Norge, sammen med de øvrige landene i Norden, i dag er på topp med hensyn til kvinnelig yrkesaktivitet sammenlignet med andre vestlige land.

Selv om norske kvinner deltar i arbeidslivet nesten like mye som menn, arbeider de kortere dager, og de arbeider ikke i de samme yrkene, bransjene eller sektorene som menn. De er heller ikke likt plassert i stillingshierarkiet. I følge internasjonale sammenlignbare studier har Norge et av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder i den industrialiserte verden.

Arbeidsmarkedet er kjønnsdelt både etter en horisontal og en vertikal akse. Med horisontal segregering av arbeidsmarkedet menes at kvinner og menn er konsentrert i ulike yrker, bransjer og

sektorer. Kjønnsskillene faller i stor grad sammen med skillet mellom offentlig og privat sektor. Kvinner utgjør om lag 70 prosent av de ansatte i offentlig sektor, mens det i privat sektor er flest menn (63 prosent). Det er også klare forskjeller mellom kvinner og menn hva angår yrkesvalg.

Med vertikal segregering menes at kvinner og menn segregeres til ulike posisjoner i stillingshierarkiet, selv innenfor samme yrke. Langt flere menn enn kvinner befinner seg i ledende stillinger. Kun én av tre ledere er kvinner.

Innen høyere utdanning finnes det visse tegn til at kjønnssegregeringen er avtagende. For det første har kvinneandelen blant studentene økt, fra 48,1 prosent i 1980 til over 60 prosent i 2006. Fagvalgene har også endret seg. Stadig flere jenter studerer økonomiske og administrative fag, medisin og naturvitenskapelige og tekniske fag. På den andre siden finnes det få tegn til at menn beveger seg inn på kvinnedominerte områder.

Videre observerer vi forskjeller mellom kvinner og menn hva angår arbeidstid. Et særskilt trekk ved kvinners tilpasning til arbeidsmarkedet er at de i langt større grad enn menn arbeider deltid. Hele 43,6 prosent av kvinnene som var sysselsatte i 2006 arbeidet deltid, mot bare 12,6 prosent av mennene.

Årsakene til at menn og kvinner velger å arbeide deltid er sammensatte og henger både sammen med den enkelte arbeidstakers preferanser, normer, rolle i familien og økonomiske behov (tilbudssiden), og med forhold på arbeidsmarkedet, som for eksempel arbeidsgivers måte å organisere arbeidstiden på (etterspørselssiden). Omfanget av deltidsarbeid er resultatet av en gjensidig tilpasning mellom disse forholdene

*Kapittel 4 Kvinners og menns lønn* tar utgangspunkt i tilgjengelig statistikk og forskning og gir en samlet beskrivelse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Norge. Funnene settes inn i en historisk og internasjonal sammenheng. Kravet om likelønn mellom kvinner og menn har stått lenge på den politiske dagsorden, og lønnsgapet mellom kvinner og menn er og har vært tema for en rekke studier. Det foreligger en omfattende internasjonal forskning, som viser liknende møn-

stre i hele den vestlige økonomien. Lønn og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn er derfor grundig dokumentert i lønnsstatistikken og forskning, og vi vet mye om hvorfor kvinner fortsatt tjener mindre enn menn.

Det er viktig å skille mellom begrepene *lønn* og *inntekt*. Inntekt er et videre begrep enn lønn. En persons samlede *inntekt* består av yrkesinntekt (lønnsinntekt og næringsinntekt), kapitalinntekt og overføringer som bostøtte, barnetrygd, dagpenger i forbindelse med arbeidsledighet mv. *Lønn* omfatter på sin side bare godtgjørelser fra arbeidsgiver for utført arbeid.

Det er store forskjeller både mellom kvinners og menns *lønnsinntekt*, hvor det ikke er korrigert for arbeidstid, og mellom kvinners og menns *lønn*, korrigert for avtalt arbeidstid. Inntektsstatistikken viser at i dag utgjør kvinners lønnsinntekt om lag 65 prosent av menns lønnsinntekt. Når det kontrolleres for arbeidstid utgjør kvinners lønn om lag 85 prosent av menns lønn. Det er vanlig å uttrykke dette gjennom målet: *kvinnens lønn som andel av menns lønn*. I denne rapporten bruker vi også begrepet *lønnsgapet mellom kvinner og menn*, som er menns timelønn minus kvinners timelønn beregnet i prosent av menns timelønn. Lønn og lønnsinntekt er beregnet som gjennomsnittet for alle yrkesaktive kvinner og menn i hele økonomien.

En del arbeidstakere omfattes ikke av arbeidstidsbestemmelsene, slik at faktisk arbeidstid avviker fra avtalt arbeidstid. Dette gjelder blant annet for ledende stillinger og for lønnstakere i profesjonelle yrker. Dette er stillingsgrupper der det er utbredt å arbeide mer enn 37,5 timer per uke uten særskilt overtidsgodtgjørelse. Statistikken viser at det er flere menn enn kvinner i slike stillinger og særlig i ledende stillinger. Kompensasjon for denne merarbeidstiden er innarbeidet i den vanlige lønnen. Utredningen gir tall basert både på avtalt og anslått faktisk betalt arbeidstid, uten at det ser ut til å gjøre store utslag. Men det er uklart hvordan ubetalt arbeidstid skal regnes inn i lønns-gapet. Ut fra dette kan det være grunn til å anta at det beregnede lønnsgapet mellom kvinner og menn ville bli noe mindre dersom det var mulig å ta hensyn til den reelle arbeidstiden for slike stillinger.

Et generelt funn er at til tross for at kvinner i økende grad har tatt utdanning og fått et solid fotfeste i arbeidslivet, så tjener kvinner fortsatt mindre enn menn. Så lenge vi har hatt moderne pengeøkonomi og kvinner og menn har deltatt i betalt sysselsetting, har kvinners arbeid vært lavere priset enn menns arbeid. Det finnes ikke gode sam-

menliknbare tall for utviklingen i brutto lønns-gap over lang tid, men tilgjengelige kilder viser en dramatisk reduksjon i de gjennomsnittlige lønnsforskjellene mellom kvinner og menn fram til midten av 1980-tallet, etterfulgt av en lang periode med utflating. I 1959 utgjorde kvinners månedslønn for fulltidsansatte om lag 66 prosent av menns lønn, og på midten av 80-tallet var kvinners lønn økt til noe over 80 prosent av menns lønn. På 2000-tallet finner vi igjen tendens til opphenting for kvinnene, men i et mer forsiktig tempo enn før.

I tråd med Likelønnskomisjonens mandat er fokus i utredningen forskjeller i lønn mellom kvinner og menn korrigert for arbeidstid, uttrykt som månedslønn eller timelønn.

Lønns-gapet viser forskjellen i lønn til gjennomsnittsmannen og gjennomsnittskvinnen uten at man tar hensyn til andre egenskaper ved personene. Det finnes imidlertid også andre faktorer enn kjønn som kan være med å forklare lønnsforskjellen. Analysene som presenteres i dette kapitlet søker å kaste lys over lønnsforskjellen mellom kvinner og menn gjennom å introdusere noen av disse faktorene som kontrollvariabler i analysen. Dette kan være forhold knyttet til arbeidstakeren, eller forhold som har med arbeidsstedet å gjøre.

Det var tidligere ansett som en viktig forklaring til lønns-gapet at kvinner i arbeidsmarkedet hadde kortere utdanning og kortere potensiell yrkeserfaring enn menn hadde. Dette er imidlertid ikke lenger en dominerende forklaring. Dette kapitlet viser at kvinner i stor grad har tatt igjen menn, når det gjelder investering i personlige ressurser. Det gjennomsnittlige lønns-gapet i timelønnsforskjeller for alle sysselsatte kvinner og menn, har imidlertid vært svært stabilt siden midt på 1980-tallet. Analyser av betydningen av utdanning og stillingsnivå, viser at det er størst lønns-gap innen grupper med høyere utdanning og i ledende stillinger. Generelt er lønns-gapet mellom kvinner og menn større innen høylønnsgrupper, enn blant ufaglærte og lavlønnsgrupper. Analyser av betydningen av alder og livsløp, viser at lønns-gapet ikke kan forklares som en generasjonseffekt. Lønns-gapet øker med alderen, også for yngre generasjoner i arbeidslivet. Økende likhet i personlige ressurser mellom kvinner og menn svekker dermed antakelsen om at personlige ressurser kan forklare det meste av lønns-gapet mellom kjønnene.

Analysene viser at den viktigste grunnen til lønns-gapet mellom kvinner og menn er at kvinner og menn arbeider innen hver sine sektorer, bedrifter, yrker og stillinger. Kvinner dominerer innenfor offentlig sektor og særlig innenfor undervisning og helse. Menn arbeider i større grad innenfor pri-

vat sektor og tekniske yrker. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er større i privat sektor enn i offentlig sektor. Samtidig ser vi at lønnsnivået, særlig for utdanningsgrupper, er høyere i privat sektor enn i offentlig sektor. De mange kvinnene med høy utdanning i staten, helseforetakene, skoleverket og kommunene, har derfor lavere lønnsnivå enn grupper med samme utdanningsnivå i privat sektor.

Hvor stor del av lønnsgapet som «forklares» ved hjelp av ulike faktorer og bakgrunnsvariabler, varierer med hvor mange variabler som trekkes inn i analysene. Når man sammenligner kvinners og menns lønn innenfor samme virksomhet, samme stilling og like personlige ressurser, finner vi små eller ingen lønnsforskjeller.

Hovedkonklusjonen er at arbeidsmarkedet er kjønnsdelt og at lønnsgapet følger denne delingen. Det gjør blant annet at problemet likelønn blir et spørsmål om lønnsnivået i kvinneyrker, for både kvinner og menn. Problemet likelønn er ikke bare et spørsmål om individuelle lønnsforskjeller basert på individuelt kjønn, men snarere knyttet til et svært kjønnsdelt arbeidsmarked og prisen på arbeidskraften i kvinne-dominerte yrker og bransjer.

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn er også et vanlig trekk internasjonalt. Statistikk fra EU-landene viser ganske store forskjeller mellom medlemslandene, og gjennomsnittet viser et lønns-gap på om lag 15 prosent. Lønnsforskjellene i Norge er med andre ord lik gjennomsnittlig lønns-gap for hele EU-området. En viktig forklaring på at Norge skårer midt på treet i denne statistikken, er høy yrkesaktivitet blant norske kvinner. Gjennom velferdsstatens fremvekst er mange av kvinners oppgaver tatt inn i den formelle økonomien gjennom opprettelse av offentlige omsorgsinstitusjoner. Det er derfor – paradoksalt nok – den høye yrkesaktiviteten, som medfører et relativt stort lønns-gap mellom kjønnene. Dette er et resultat av at det (i gjennomsnitt) er kvinner med lavere lønnsevne og kvalifikasjoner enn de som allerede er i jobb, som entrer arbeidsmarkedet når sysselsettingsraten blant kvinner går opp. Når lønns-gapet i Norge har holdt seg stabilt, parallelt med at kvinners yrkesaktivitet har økt, kan det derfor tyde på at kvinner og menn avlønnes og behandles stadig mer likt.

I kapittel 5 *Lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet* presenteres de viktigste trekkene ved lønnsdannelsen i Norge. Lønnsdannelsen har i hele etterkrigstiden vært karakterisert av sterk grad av koordinering mellom organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og myndighe-

tene. Denne modellen bygger blant annet på partenes erkjennelse av at et velfungerende system for lønnsdannelse bidrar til å holde arbeidsledigheten lav og yrkesdeltakingen høy.

Hovedorganisasjonene i arbeidslivet spiller en avgjørende rolle i gjennomføringen av inntektsoppgjørene og en rekke mekanismer og institusjoner støtter opp under koordinering i lønnsdannelsen. Høy oppslutning om arbeidslivets organisasjoner er en forutsetning for måten arbeidslivet er organisert og fungerer i Norge. Sammenlignet med øvrige vestlige land er organisasjonsgraden i Norge, det vil si andelen sysselsatte som er fagorganisert, relativt høy. I 2003 var 53 prosent av lønnstakerne i Norge fagorganisert. I kapitlet presenteres de største organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i Norge.

Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten må tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. En har ivare-tatt dette ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranseutsatt virksomhet har sluttet avtaler først (frontfag), og at dette har virket som en norm for andre avtaleområder. I kapitlet redegjøres det for hovedprinsippene i frontfagsmodellen og endringene den har vært utsatt for i senere år.

*Kapittel 6 Familiepolitikk og arbeidsdeling i familien* gir et bilde av mødre og fedres tilknytning til arbeidsmarkedet og hvordan de fordeler arbeidet i hjemmet mellom seg. Vi velger å fokusere spesielt på denne fasen i livet fordi det i denne perioden legges grunnlag for arbeidstakernes videre karriere og lønnsutvikling.

Sysselsettingsraten er høy både blant mødre og fedre, det vil si gifte og samboende foreldre med barn i alderen 0–15 år. Åtte av ti mødre og ni av ti fedre er sysselsatte. Sysselsettingsraten sier imidlertid lite om hvor mye tid mødrene og fedrene faktisk tilbringer på arbeidsplassen. Mange av de sysselsatte mødrene arbeider deltid. Hele 47 prosent av alle mødre har avtale om mindre enn full jobb. Dette anses å være en svært høy andel deltidsarbeidende, også sammenlignet med andre land. Blant fedre er den tilsvarende andelen 5 prosent.

På hjemmebane gjør mødrene imidlertid en vesentlig større del av husholdsarbeidet enn fedrene. Hver dag bruker mødrene 2,5 timer mer enn fedrene på husholdsarbeid. I tillegg er de fleste enslige forsørgere kvinner.

I Norge har vi flere ordninger som skal hjelpe foreldre til å kunne kombinere yrkesaktivitet og barneomsorg. Subsidierte barnehager og skolefritidsordning, rett til betalt fri når barnet er sykt, kontantstøtte og betalt foreldrepermisjon er blant disse. Disse ordningene er i utgangspunktet

kjønnsnøytrale, og kan brukes av begge foreldrene, uavhengig av kjønn. Det viser seg likevel at omsorgsfravær fra arbeidsmarkedet knyttet til barn fordeles svært skjevt mellom far og mor. Mødre tar fortsatt ut mesteparten av foreldrepermisjonen, de jobber deltid langt oftere enn fedre, og 96 prosent av kontantstøttemottakerne er kvinner. Oppsummert kan vi si at det fortsatt eksisterer et «tosporet foreldreskap» – et for mødre og et for fedre.

Hvorfor fordeler mødre og fedre omsorgen for barna så ulikt mellom seg? Både økonomi og holdninger spiller inn. Tradisjonelle forestillinger om hva det er å være en god mor og en god far, synes fortsatt å spille inn i foreldrenes beslutningsprosess. At far ofte har høyere inntekt enn mor, er også en faktor. Når familien som helhet taper på å la far være hjemme med barna, er det vanskelig å ta likestilte valg.

Det kan dessuten være vanskelig for far å forhandle med arbeidsgiver om å ta ut foreldrepermisjon. Fedre som ønsker å ta ut mer permisjon enn det som er øremerket dem, kan oppleve å bli mistenkt for ikke å prioritere jobben høyt nok.

Det finnes fortsatt bestemmelser i lovverket som begrenser fars muligheter til å ta ut foreldrepermisjon. Anslagsvis 8–10 000 fedre har ikke rett til fedrekvote, fordi denne rettigheten avhenger av mors yrkestilknytning før fødselen. Far er også avhengig av at mor går tilbake på jobb eller utdanning for å kunne ta ut foreldrepermisjon. Han har ikke individuelle rettigheter til permisjon, men innrømmes disse på bakgrunn av mors yrkestilknytning og valg.

*Kapittel 7 Retten til likelønn etter likestillingsloven, internasjonale avtaler og konvensjoner;* gir en oversikt over likelønnsbestemmelsene i Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) og internasjonale avtaler om likelønn. Hovedprinsippet er at kvinner og menn skal ha lik lønn når de utfører samme arbeid eller arbeid av lik verdi, i samme virksomhet. Det er flere bestemmelser i loven som har betydning for hvordan like lønnsprinsippet skal forstås og håndheves.

Retten til likelønn er nedfelt i § 5, som stiller krav til lik lønn for samme arbeid og arbeid av lik verdi, i samme virksomhet. Loven presiserer prinsippet om lik verdi, som bygger på en objektiv vurdering av innholdet og vanskelighetsgraden i det arbeidet som skal utføres. Arbeidets verdi er med andre ord ikke knyttet til verdi for virksomheten. De sentrale vurderingene av arbeidets verdi er satt til kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold. I 2002 ble likelønnsbestemmelsen konkretisert og presisert ved at retten til lik lønn gjelder

uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres gjennom ulike tariffavtaler.

Generalklausulen § 3 i likestillingsloven setter et forbud mot forskjellsbehandling og definerer direkte og indirekte diskriminering. Indirekte forskjellsbehandling defineres som handlinger som har kjønnsskjev effekt, og omfatter handlinger som tilsynelatende er kjønnsnøytrale, men som likevel får ulik virkning for kvinner og menn på grunn av forskjeller mellom kjønnene.

Bestemmelsen om delt bevisbyrde § 16 pålegger arbeidsgiver å sannsynliggjøre at det ikke foreligger forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, etter grunnlagt klage fra arbeidstaker.

Likestillingsloven § 1 pålegger arbeidsgivere en plikt til å arbeide for likestilling. Aktivitets- og redegjørelsesplikten pålegger arbeidsgivere i offentlig og privat sektor, og arbeidslivsorganisasjonene å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene. I årsberetningen eller årsbudsjettet skal det redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling og tiltak som planlegges. Det er særlig lønns- og arbeidsforhold som er mest aktuelle.

Likelønnsbestemmelsen begrenser retten til likelønn, som rett til lik lønn for likt arbeid og arbeid av lik verdi, til samme virksomhet. Det betyr at kravet om likelønn ikke kan bygge på sammenligninger mellom ansatte i forskjellige virksomheter, heller ikke om virksomhetene drives og eies av samme fysiske eller juridiske person. I offentlig virksomhet blir staten så vel som hver enkelt kommune ansett som en virksomhet.

Likelønnsbestemmelsen er individualisert i den forstand at bare enkeltindivider kan fremme en klagesak, og at klagesaker bare har konsekvenser for den arbeidstaker og arbeidsgiver som er part i saken.

Det gjøres rede for håndhevingsapparatet, som ble omorganisert i 2006. Apparatet består av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Apparatet fungerer i hovedsak som før omorganiseringen. Den viktigste forskjellen er at apparatet også har ansvar for å hindre forskjellsbehandling på andre områder enn kjønn, nærmere bestemt etnisitet, religion og livssyn, og på arbeidslivets område: politisk syn, medlem i arbeidstakerorganisasjoner, seksuell orientering, funksjonshemming og alder.

En gjennomgang av klagesaker knyttet til likelønn, viser at ombudet mottar en rekke saker om diskriminering i arbeidslivet, men at relativt få blir behandlet av nemnda og at enda færre får medhold. Etter at likestillingsloven ble endret og styrket med hensyn til blant annet likelønn i 2002, har

nemnda i alt behandlet 17 saker om likelønn. Praksis viser at det svært sjelden blir gitt medhold i saker hvor det reises spørsmål om vurdering av arbeidets verdi på tvers av yrkesgrenser.

Det gjøres rede for likestillingslovens og diskrimineringsombudslovens forhold til Arbeidsretten. Det er ikke adgang til å inngå tariffavtaler i strid med likestillingsloven eller annen ufravikelig lovgivning. Det er imidlertid kun Arbeidsretten som har kompetanse til å prøve om bestemmelser i en tariffavtale er i strid med lovgivningen. Hovedregelen er at bare partene i en tariffavtale kan reise en slik sak for Arbeidsretten. Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse i rettsvister om tariffavtaler er derfor begrenset. Likestillings- og diskrimineringsnemnda har rett til å uttale seg i slike saker, men en slik uttalelse er ikke juridisk bindende. Nemndas vedtak etter likestillingsloven gjelder kun individuelle klager, og nemnda kan ikke treffe vedtak med virkning for tariffavtaler som sådan.

Den nye tvisteloven gir Likestillings- og diskrimineringsombudet ny kompetanse. Loven åpner for gruppesøksmål, noe som også vil kunne gjelde for ombudet i diskriminerings saker. I tillegg åpner loven for at ombudet kan opptre som partshjelper i saker for de ordinære domstolene, når saken ligger innenfor ombudets formål og arbeidsfelt. Det er i prinsippet ikke noe i veien for at dette også kan gjelde tilsvarende i saker for Arbeidsretten. Arbeidstvisteloven har imidlertid egne prosessregler for Arbeidsretten og tvistlovens regler kommer ikke uten videre til anvendelse i saker som behandles i denne domstolen.

Rettsliggjøring av likelønnsprinsippet har en lang historie og er gjennomført i det internasjonale regelverket, som Norge er bundet av. Det var ILO, FNs internasjonale arbeidsorganisasjon, som først presiserte prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi i 1951. Tidlig ute var også EU, som tok inn en likelønnsbestemmelse i Romatraktaten. Senere har EU vedtatt direktiver som omfatter likelønn og likestilling i arbeidslivet, og utviklet prinsippet om likelønn gjennom en omfattende rettspraksis. Et nytt likebehandlingsdirektiv fra 2006 samler nå alle direktivene for likestilling i arbeidslivet.

## Del II Forklaringer

I denne delen gjøres det rede for ulike forklaringer på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Analysene bygger på et bredt spekter av forskningstradisjoner og fagfelter.

*Kapittel 8 Kjønn makt og tradisjoner* drøfter ulikelønn som historisk arv. Frem til sent på 1960-tal-

let var det på sett og vis legitimt å forskjellsbehandle kvinner og menn i arbeidslivet, blant annet gjennom egne tariffar for kvinner og menn i industrien. Mannen som forsørger var normen og gifte kvinners rett til lønnsarbeid var et åpent spørsmål helt frem til 1940. Konjunkturer og etterspørsel etter arbeidskraft, har i stor grad styrt kvinners yrkesdeltakelse, både i antall og valg av bransjer og yrker.

Selv om det i stor grad var akseptert at kvinner og menn hadde hvert sitt arbeidsmarked, med tilhørende lønn og arbeidsforhold, kan de siste 100 år vise til sterke konflikter og politisk opprør mot gjeldende normer, regler og fordeling av goder mellom kjønnene. Med hvert sitt ståsted kjempet både arbeiderklassens kvinner og de borgerlige kvinnene for å styrke kvinners stilling. I løpet av de siste 40–50 år kan vi se en betydelig samfunnsutvikling, hvor kvinner har stått for en utdanningsrevolusjon, de har stått for en formidabel øking i sysselsettingen, og i prinsippet ble det gjennomført lik lønnsdannelse for kvinner og menn.

Makt- og demokratiutredningen gir viktige innspill til en beskrivelse av dagens situasjon med hensyn til likestilling og likelønn. Og bildet er svært sammensatt. Samtidig som likestilling er et felt preget av gode intensjoner og velvilje, blir det påvist nærmest full mannsdominans på mange samfunnsmessige toppnivåer og store ulikheter mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Utredningen peker på at målet om likelønn møter korporativ makt, og at vårt regime for lønnsdannelse og forhandlinger ikke har maktet å fjerne historiske skiller mellom kvinne- og manns lønninger.

Rapporter fra maktutredningen tar opp en diskusjon om kjønnsmaktens karakter, og ser ulikelønnen som et resultat av den kjønnsmessige arbeidsdelingens naturlighet. Det hevdes at kjønns makt i arbeidslivet ofte er usynlig, men at det likevel utvikles en logikk som sorterer kvinner og menn til ulike yrker og stillinger. Forfatterne viser at vi har få eller ingen undersøkelser om lønns gapet i dag er en effekt av tidligere bevisst og ubevisst forskjellsbehandling, men det er likevel sterke indikasjoner på at tidligere lavere avlønning av kvinner fortsatt setter sine spor på dagens lønninger.

Historier om unge kvinner og unge menn viser et felles bilde. Både kvinner og menn ser en yrkeskarriere som vesentlig for sine liv, de har idealer om likestilling og toforsørgerfamilier. De gir oss fortellinger som kan sies å representere «det moderne» og de kan si oss noe om trender i tiden og kanskje fremtiden.

Bildet av moderne kvinner og menn fører oss over til spørsmålet om forsørgerrollen. Mannens rolle som familieforsørger var tidligere den viktigste begrunnelsen for ulik lønn for kvinner og menn. Normen om hvem som skal forsørge familien er i dag i sterk endring, fra en norm om mannen som eneforsørger til toforsørgerfamilien. På det ideologiske plan har denne endringen gått relativt langt. Gjennomslaget varierer imidlertid, og virkeligheten er preget av at mulighetene til å realisere idealet ikke har vært like store. Realitetene viser en situasjon hvor mannen fortsatt er hovedforsørger, men har utspilt sin rolle som eneforsørger. Kvinner har økt sin økonomiske uavhengighet, men fortsatt er kvinnen den viktigste omsorgsperson i familien og utfører fortsatt mest av det arbeidet som ikke er lønnet.

I kapittel 9 *Teoretisk rammeverk* presenteres sosiologiske og økonomiske tilnærminger, samt kjønnsforskning som kan bidra til å forklare innholdet i og mekanismene bak kjønnsbasert lønnsdiskriminering.

Med en økonomisk tilnærming knyttes diskriminering til tre ulike forklaringer: preferansebasert diskriminering, statistisk diskriminering og markedsaktbasert diskriminering. Alle tre gir forklaringer på hvorfor kvinner kan ha lavere lønn enn menn, selv om de er like produktive, knyttet til arbeidsgivers atferd under markedsforhold som avviker fra fullkommen konkurranse.

Preferansebasert diskriminering innebærer at arbeidsgiver gir kvinner lavere lønn enn menn ut fra private preferanser. Dette er ikke økonomisk lønnsomt og kan ikke vedvare når bedriftene møter stor konkurranse. Arbeidsgivere med uvilje mot kvinnelige arbeidstakere og som driver preferansebasert lønnsdiskriminering, vil bli utkonkurert.

Statistisk diskriminering er basert på at arbeidsgiver ikke vet hvor dyktige (de nyansatte) medarbeiderne er, men setter lønnen ut fra statistiske gjennomsnitt og forventninger knyttet til lett observerbare kjennetegn, her: kjønn. Dette er en mer levedyktig form for diskriminering og vil kunne vedvare fordi det er mange arbeidsgivere som er i samme situasjon. Slik lønnsdiskriminering vil også bidra til å opprettholde etablert segregering i arbeidsmarkedet.

Markedsaktbasert diskriminering er mulig når kvinner har færre alternative jobbmuligheter enn menn. Det kan blant annet skyldes at de har andre preferanser eller at de av andre grunner er mindre mobile i arbeidsmarkedet. Dermed har kvinner også svakere forhandlingsmakt enn menn overfor arbeidsgiver. Dette kan arbeidsgiver

utnytte og gi kvinnene lavere lønn. Slik lønnsdiskriminering vil kunne vedvare, men er avgjørende basert på at det er forskjeller mellom kvinnelige og mannlige arbeidstakere.

Med en sosiologisk tilnærming blir det lagt større vekt på at diskriminering er et resultat av strukturelle forhold, innebygd i sosiale systemer og institusjoner, som fagforeninger og interne arbeidsmarkeder. Det legges vekt på makt, kultur og sosialisering. Kjønnbasert lønnsdiskriminering vil derfor ikke forsvinne selv om konkurransen om arbeidskraft øker. Arbeidstakernes egne valg, hverdagslige rutiner og livsprosjekter er også viktige elementer som bidrar til å opprettholde det kjønnsdelte arbeidslivet. Her legges det stor vekt på det kjønnsdelte arbeidsmarkedet for å forstå lønns-gapet mellom kvinner og menn. Segregering og lønnsdiskriminering koples sammen og blir sett på som to fenomen som forsterker og kompletterer hverandre.

Innen kjønnsforskningen rettes oppmerksomheten mot hvordan kjønn og kjønnsforskjeller etableres gjennom ulike materielle og symbolske prosesser. Det maktanalytiske perspektivet berikes av et kulturalanalytisk perspektiv. Tar vi utgangspunkt i lønns-gapet mellom kvinner og menn, vil en konstruksjonistisk tilnærming først og fremst peke på et komplisert samspill mellom arbeidsgivers og medarbeiders handlinger, innbakt i økonomiske og politiske strukturer. Slike strukturer er også preget av kjønnssymbolske forestillinger om egenskaper, kvalifikasjoner og deres verdi. Ulike former for verdsettingsdiskriminering er et sentralt tema i kjønnsforskningen. Kjønnforskningen har også lenge pekt på samspillet mellom lønnet og ulønnet arbeid som et viktig element for å forstå kvinner og menns arbeidsmarkedsadferd.

Det teoretiske rammeverket fra økonomisk, samfunnsvitenskapelig og kulturalanalytisk tenking er viktig som analytisk verktøy. De kan nyttes som et hjelpemiddel for å klassifisere fenomener og deretter forstå sammenhengene mellom dem. Det ligger imidlertid langt utenfor rammen for kommisjonens arbeid å teste eller vurdere teoriens gyldighet.

Kapitlet ser nærmere på begrepet diskriminering og hva vi legger i kjønnsbasert lønnsdiskriminering. Grensen mellom hva som er lønnsdiskriminering og hva som kan betraktes som legitime lønnsforskjeller vil alltid være gjenstand for vurderinger. Diskriminering kan brukes om usaklig forskjellsbehandling, om noe som gjøres med vitende vilje. Men diskriminering kan også være indirekte og ubevisst, et resultat av etablert praksis, og av at

tilsynelatende kjønnsnøytrale regler virker diskriminerende.

I kapitlet gjøres det rede for tre ulike former for diskriminering; lønnsdiskriminering for samme arbeid, stillingsdiskriminering og verdsettingsdiskriminering.

Spørsmålet er; hvor stor er den legitime delen av lønnsgapet? Og hvor stor del kan forklares ved hjelp av de tre formene for diskriminering? Det er vanskelig å påvise at det skjer diskriminering. Ved hjelp av analyser kan vi imidlertid vise hva som ikke forklarer lønnsgapet, og på den måten få en indikasjon på hva som fører til lønnsforskjeller.

For å forstå årsakene til lønnsforskjellene er det ikke tilstrekkelig å studere individuell diskriminering. Det er nødvendig å rette oppmerksomheten mot strukturelle forhold, mot lønnsdannelsen og mot hvordan arbeidsmarkedet fungerer. I tillegg til analyser av strukturelle forhold, vil også bedre innsikt i arbeidstakernes preferanser og valgmuligheter når det gjelder arbeid, yrke og familie, være viktig.

I *kapittel 10 Kjønnsdelt arbeidsmarked* setter vi fokus på hva som kan ligge bak den klare og stabile kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet i Norge. Vi har tidligere sett at Norge har et av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder i den industrialiserte verden. Norske kvinner deltar i arbeidslivet nesten like mye som menn, men de arbeider ikke i de samme yrkene, bransjene eller sektorene som menn. Et mangfold av årsaksforklaringer må til for å belyse årsakene til dette vedvarende fenomenet. Det er ikke én, men flere komplementære grunner til at gutter og jenter, menn og kvinner, systematisk gjør valg som er typiske for deres kjønn.

Vi svarer bekreftende på at gutter og jenter gjør ulike valg. Hva dette skyldes, har vi ikke noe klart svar på, men vi ser at kvinner og menn balanserer mellom familieliv, fritid og karriere på ulike måter.

At kvinner utfører hoveddelen av arbeidet i hjemmet, er også en viktig faktor for å forstå opprettholdelsen av et kjønnsdelt arbeidsmarked. Økonomisk teori har vist at det på kort sikt kan være rasjonelt for en person å trappe ned på sin innsats i yrkeslivet, dersom partneren tjener mer (per time) utenfor hjemmet. Ettersom vi vet at mannen gjennomgående har høyere timelønn enn kvinnen, kan et slikt perspektiv forklare hvorfor så mange kvinner velger deltidsstillinger og lar være å søke lederstillinger. Kvinner oppgir også selv hensynet til familien som årsak til at de ikke har prioritert karriere. Dermed er arbeidsdelingen i hjemmet et sentralt moment for å forstå kjønnssegregeringen i arbeidslivet.

Det er gjennomført en rekke studier av ansettelser og forfremmelser på virksomhetsnivå for å avdekke hvorvidt arbeidstakerens kjønn påvirker hans eller hennes karrieresjanser. De fleste studiene konkluderer med at det ikke synes å foregå noen direkte diskriminering av kvinner i ansettelles- og forfremmelsesprosessen. Hypotesen om «glasstaket» får bare begrenset støtte i nyere norske studier. Isteden observerer forskerne at mange har forestillinger om et glasstak for kvinner, forestillinger som kan bli selvoppyllende.

Samlet gir disse forklaringene et sammensatt bilde av årsakene til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Konsekvensene av denne kjønnsdelingen kan være et stivt og lite fleksibelt arbeidsmarked der samfunnet ikke får utnyttet de menneskelige ressursene på en god måte, men også et arbeidsliv der folk kan realisere ulike ønskemål og livsprosjekter. Forskning viser dessuten at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn henger sammen med at arbeidsmarkedet er delt inn i «kvinneyrker» og «mannsyarker». Lønnsnivået er gjennomgående lavere i yrker hvor kvinneandelen er høy. Kvinner får gjennomgående mindre avkastning av sin utdanning og erfaring enn menn. Dette henger særlig sammen med at mange kvinner arbeider i offentlig sektor, som har et lavere lønnsnivå og en mer sammenpresset lønnsstruktur enn privat sektor.

Mye tyder på at dagens lave lønnsnivå i kvinneyrkene også i seg selv bidrar til å opprettholde segregeringen. Det er antagelig ikke attraktivt for menn å gjøre et utradisjonelt yrkesvalg og bli for eksempel førskolelærer, hvis de ikke ser noen økonomiske insentiver for et slikt valg. Vi snakker derfor om gjensidig avhengige prosesser, hvor det kjønnsdelte arbeidsmarkedet både opprettholder lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og opprettholdes av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

I *kapittel 11 Likelønn i den kollektive lønnsdannelsen* ser vi nærmere på håndteringen av like lønsspørsmålet i den norske forhandlingsmodellen. Vi undersøker lønnsoppgjørene de ti siste år og den relative lønnsveksten for menn og kvinner mellom og innen noen store forhandlingsområder. Lønnsforhandlinger i Norge er en svært komplisert prosess, med mange ulike aktører, nivåer og oppgjørsformer. Vi har derfor ikke hatt noen ambisjon om å fange opp alle nyanser og utviklingstrekk i lønnsoppgjørene, men har kun presentert hovedtrekk i utviklingen de ti siste år.

Likelønn mellom kvinner og menn i dag er et sentralt tema for alle de store arbeidstakerorganisasjonene i Norge. At alle arbeidstakerorganisasjo-



nene tar opp likelønnsspørsmålet i forhandlingene, betyr imidlertid ikke at det er full enighet organisasjonene i mellom om hva som er de viktigste like lønnsproblemene. Uenighet mellom dem vil også ha bakgrunn i at de ulike arbeidstakerorganisasjonene representerer grupper med forskjellig utdanningsnivå, yrkes- og sektortilhørighet. Organisasjonslandskapet gjenspeiler denne kompleksiteten. På 1990-tallet handlet uenigheten om likelønn først og fremst om hvorvidt lønnsforskjellene mellom kvinner og menn var et lavlønnspørsmål, eller om det først og fremst var knyttet til lønnsforskjeller mellom manns- og kvinnedominerte yrker (med lik lengde på utdannelsen).

Denne uenigheten var mulig å leve med, siden forhandlingene i privat og offentlig sektor foregikk separat. Profilen fra forhandlingene i privat sektor fikk imidlertid virkning også i offentlig sektor, og overstyrte dermed i stor grad mange av organisasjonenes ønsker om å utjevne lønnsnivået i manns- og kvinnedominerte yrker med lik lengde på utdannelsen. Like kronetillegg til alle ga mindre lønnsforskjeller og en stadig mer sammenpresset lønnsstruktur, særlig i staten. Dette bildet har imidlertid endret seg de siste fem årene, blant annet som følge av at arbeidsstyrkens sammensetning er endret. Det spiller også en rolle at dagens lønnspolitikk i staten baserer seg på kompromisser mellom staten som arbeidsgiver og en allianse av de tre største hovedsammenslutningene i staten.

Et sentralt spørsmål vi har forsøkt å besvare, er om det er kvinnedominerte eller mannsdominerte grupper som har kommet best ut av lønnsoppgjørene de siste ti årene. Over har vi sett at *lønnsnivået* systematisk er lavere i de forhandlingsområdene hvor kvinneandelen er høyest. Dette betyr imidlertid ikke at kvinnedominerte områder har fått dårligere uttelling i lønnsoppgjør enn mannsdominerte områder det siste tiåret. *Lønnsveksten* har nemlig prosentmessig vært omtrent lik for kvinnedominerte og mannsdominerte forhandlingsområder i perioden 1997–2005. I perioden 2001–2005 hadde man sågar en positiv sammenheng mellom kvinneandel i området og lønnsvekst.

At kvinnedominerte områder har like god lønnsvekst som mannsdominerte områder, betyr ikke nødvendigvis at den norske forhandlingsmodellen er kjønnsnøytral, men heller at modellen opprettholder eller reproducerer stabile lønnsrelasjoner mellom kjønnene. Det skjer ingen systematisk skjevfordeling av lønnsveksten til fordel for mannsdominerte forhandlingsområder, men forhandlingsmodellen makter heller ikke å endre relative lønnsforskjeller.

Forhandlingsmodellen vedlikeholder og viderefører altså de lønnsforskjellene som ligger der i utgangspunktet. Systemet har en sterk tendens til å opprettholde eller reproducere lønnsrelasjoner mellom ulike grupper. Det er mange grunner til dette. Innenfor et forhandlingsområde kan det være vanskelig å begrunne en gruppes krav framfor andres, og mellom forhandlingsområdene fører ulik lønnsvekst til økt konfliktnivå blant de som risikerer å sakke akterut.

I flere av forhandlingsområdene reduseres store deler av lønnsgapet når man kontrollerer for utdanning, yrkeserfaring og arbeidstid. Dette betyr at en del av lønnsgapet mellom kjønnene kan føres tilbake til at kvinner og menn er ulike hva angår slike observerte kjennetegn. Analysene viser også at kvinner får lavere avkastning av både utdanning og yrkeserfaring enn menn i visse områder. Særlig gjelder dette områdene *Finansiell tjenesteyting* og *Industri – Funksjonær*. I tillegg viser analyser at lønnsgapet mellom kvinner og menn er størst i områder hvor rammen fra frontfagsmodellen er mindre retningsgivende enn i andre områder.

En analyse av lønnsoppgjørene de 10 siste år gir ikke grunnlag for å hevde at frontfagsmodellen bidrar til å øke lønnsgapet mellom kvinner og menn. De peker på at senere års endringer i forhandlingsmodellen gir grunn til å tro at frontfagsmodellen vil få større legitimitet og aksept blant partene i årene som kommer. Dette gjelder blant annet siste års praksis om at det tas større hensyn til lønnsutviklingen for funksjonærene i privat sektor når rammen for lønnsoppgjørene skal fastsettes.

I *kapittel 12 Barn, omsorgsforpliktelser og lønn* tar vi utgangspunkt i det faktum at mødre har en løsere arbeidsmarkedstilknytning enn fedre, med utstrakt bruk av deltidsarbeid og lange perioder med fravær i forbindelse med barnefødsler. Med mødre og fedre menes i denne sammenhengen gifte og samboende foreldre med barn i alderen 0–15 år.

Nyere studier viser at kvinner har lavere lønn for hvert barn. Jo flere barn hun får, jo større er lønnstapet. For menn er tendensen motsatt. Menn med barn har høyere timelønn enn menn uten barn. Studiene viser at en relativt stor del av lønnsgapet kan tilbakeføres til lønnsforskjeller mellom kvinner og menn med og uten barn. En studie finner at 40 prosent av timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn i privat sektor kan tilbakeføres til barn. I offentlig sektor betyr barn mindre for lønnsforskjellene. Her kan 20 prosent av lønnsgapet forklares med barn. Forskning viser også at

lønnsgapet mellom kvinner med og uten barn reduseres over livsløpet og blir markert mindre når kvinner med barn er ferdige med småbarnsfasen.

Hvorfor virker barn og omsorgsansvar negativt inn på kvinners lønnsutvikling? I kapitlet gjennomgås ulike tilnærminger til dette spørsmålet. Enkelte forskere mener at barn virker negativt inn på lønn på grunn av mødrenes lange fravær fra jobb og den reduksjon i personkapital som følger med dette fraværet. De fleste mødre tar ut hele foreldrepermisjonen og blir borte i ett år per barn. I dette tidsrommet taper mødre verdifull yrkeserfaring og kompetansebygging, noe som gjør at de blir mindre verdifulle for arbeidsgiver sammenlignet med en som har vært til stede i yrkeslivet i hele perioden.

Forskere peker også på andre mekanismer bak mødres lønnstap. Enkelte studier viser at mødre segregeres til andre stillinger og andre arbeidsgivere enn andre kvinner. Kanskje skjer dette som en følge av at mødre vektlegger andre faktorer enn lønn når de skal velge jobb. I barnefasen kan det å ha en forutsigbar arbeidsdag uten pålagt overtid og mulighet til å jobbe deltid bety vel så mye som lønn. Mødre utfører betydelig mer av arbeidet på hjemmebane enn fedre. Man kan derfor anta at det har vært viktigere for mødre enn for fedre å søke seg til jobber som er egnet til å kombinere yrkesliv med familieliv.

I *kapittel 13 Forklaringer på lønnsgapet mellom kvinner og menn* oppsummeres hovedpunktene i hva vi vet om årsakene til lønnsgapet mellom kvinner og menn, og de ulike forklaringene ses i sammenheng med hverandre. Likelønnskommisjonen sammenfatter i fem hovedpunkter hva som forklarer lønnsforskjellene mellom kjønnene:

- a) Forskjeller i utdanningslengde og alder forklarer svært lite av lønnsgapet i dag
- b) Kvinner og menn har om lag lik lønn i samme stilling i samme virksomhet
- c) Lønnsgapet følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet
- d) Forhandlingssystemet opprettholder stabile lønnsrelasjoner, også mellom kvinner og menn
- e) Lønnsforskjellene vokser i småbarnsfasen

Disse hovedpunktene danner grunnlaget for kommisjonens drøfting av tiltak for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

I dette kapitlet peker kommisjonen også på områder hvor det behøves mer forskning. Blant annet konkluderes det med at det mangler gjennomgripende forskning om det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i Norge, og det finnes svært få

representative studier av rekrutteringsprosesser og forfremmelsesprosesser i virksomheter. Vi har dessuten utilstrekkelig kunnskap om sammenhengen mellom familienes tilpasning og arbeidsmarkedet og det er fortsatt behov for mer kunnskap om virkningene av ulike forhandlingsformer både for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn og for lønnsforskjellene mellom sektorene.

### Del III Vurdering av virkemidler og tiltak

I denne delen gjennomgås tidligere utprøvde tiltak for likelønn i Norge og verden for øvrig, og Like-lønnskommisjonens flertall presenterer sine forslag til tiltak for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Ett av kommisjonens medlemmer har levert en særuttalelse, som også blir presentert.

*Kapittel 14 Norske og internasjonale erfaringer med tiltak for likelønn* gir en oversikt over erfaringer fra tiltak og virkemidler for å minske lønnsgapet mellom kvinner og menn. Beskrivelsene og vurderingene bygger på norske og internasjonale erfaringer. Kapitlet drøfter erfaringer med lovfesting av retten til likelønn, forebyggende arbeid for å hindre forskjellsbehandling, arbeidsvurdering som metode for likelønn, tiltak for å bryte det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, inntektspolitiske tiltak, familiepolitiske tiltak og kunnskapsutvikling og informasjonsarbeid.

De fleste land har en form for lovgivning mot lønnsdiskriminering, som skal sikre kvinner og menn lik lønn for samme arbeid og arbeid av lik verdi. Erfaringene tyder på at forbudet mot forskjellsbehandling har ført til at ulik lønn for samme arbeid i dag er mindre utbredt. Når det gjelder retten til lik lønn for arbeid av samme verdi, har denne retten hatt mindre gjennomslag.

Praksis fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda viser at det svært sjelden blir gitt medhold i saker hvor det reises spørsmål om vurdering av arbeidets verdi på tvers av yrkes- og tariffgrenser. Én grunn til at det er vanskelig å få medhold, er at hensynet til markedsverdi kan tillegges vekt og åpne for ulik avlønning. I tillegg kommer kravet om individualisering av klagesaker. At ansatte heller ikke har rett til opplysninger om kollegers lønn, gjør det vanskelig eller umulig å sammenligne sin egen lønn med andres. I sum kan dette ha ført til at enkeltpersoner vegrer seg mot å reise en klagesak, da det kan oppleves som en stor belastning med små utsikter til medhold. I tillegg kommer at lovens virkeområde er begrenset til samme virksomhet, samtidig som arbeidsmarkedet er svært kjønnsdelt. De største lønnsforskjellene følger det

kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og faller følgelig utenfor lovens virkeområde.

Behovet for å styrke likestillingsloven i relasjon til tariffavtaler er tatt opp en rekke ganger. Bakgrunnen er at det kun er Arbeidsretten som kan avgjøre om en tariffavtale er i strid med likelønnsbestemmelsen. I 2002 fikk Likestillings- og diskrimineringsnemnda rett til å uttale seg om tariffavtalers gyldighet, men har ikke benyttet denne retten.

En annen type virkemidler er plikt til å arbeide aktivt for likestilling i arbeidslivet. Den norske likestillingsloven har en redegjørings- og aktivitetsplikt, som håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet. Ombudet ønsker å legge større vekt på å sikre aktivitet på virksomhetsnivå, men ser at det er behov for ressurser til både kontroll og veiledning. Sverige har en tilsvarende bestemmelse om plikt til å utarbeide handlingsplaner i virksomheter med minst 10 ansatte. Sverige har de siste årene satset betydelig for å håndheve denne bestemmelsen, og har gjennomført lønnskartlegginger i en rekke virksomheter. Noe som har ført til lønnsjusteringer for mange ansatte.

Internasjonalt har arbeidsvurdering som metode for likelønn lange tradisjoner, men metoden har ikke hatt noe stort gjennomslag i Norge. Kapitlet gir en grundig beskrivelse av selve metoden, hvilke erfaringer som er høstet internasjonalt og i Norge, og kritikk som er reist mot dette verktøyet. Mange erfaringer viser at det ikke er så vanskelig å måle arbeidets verdi – ut fra prinsipper om hvilke krav som stilles til arbeidet. Problemene og interessekonfliktene oppstår gjerne i neste fase når målingen av arbeidets verdi eventuelt burde føre til lønnsjustering og nye lønnsrelasjoner mellom yrkesgrupper. Arbeidsvurdering innad i virksomheter vil også ha liten effekt på lønnsgapet, da de største lønnsforskjellene følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet hvor kvinner og menn er fordelt på ulike næringer, bransjer og arbeidsplasser.

Siden lønnsforskjellene følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, er det satt i verk tiltak for å bryte denne kjønnsdelingen, rettet mot arbeidsgivers atferd og kvinners og menns valg. Kapitlet gir oversikt over tiltak for å endre gutters og jenters utdanningsvalg, rekruttering av kvinner til ledelse og akademia, og kjønnskvolter. Erfaringene er svært sammensatt. Det viser seg vanskelig å endre gutters og jenters utdanningsvalg. Aktive tiltak for å rekruttere kvinner til ledende og høyere stillinger kan imidlertid vise til bedre resultater. Kvotering er et virkemiddel med varierende resultater. Det har vist seg både kontroversielt og lite effektivt som virkemiddel for å sikre kvinner bedre betalte

stillinger. Samtidig kan lovbestemte regler om kvotering til bedriftsstyrene vise til gode resultater.

Den viktigste lønnsdannelsen skjer gjennom forhandlinger mellom partene i arbeidslivet, og partene har lange tradisjoner for å ta opp likelønn i forhandlingene. Inntektspolitiske virkemidler for likelønn kan variere fra å sette minstelønn, til innføring av felles tariff for kvinner og menn, sørge for sentraliserte forhandlinger som kan hindre forskjeller mellom bransjer/forbund, til lønsmessig revurdering av lavlønns- og kvinnedominerte grupper. Det er satt i verk flere tiltak for likelønn basert på prioritering av lavlønnsgrupper gjennom kronetillegg og særskilte tillegg i tariffoppgjørene. Et viktig gjennombrudd var rammeavtalen for gjennomføring av likelønn i 1961 mellom LO og N.A.F. Lavlønnsoppgjørene på 1970 og 80-tallet bidro også til å heve lavlønnsgruppene, og dermed store kvinnegrupper.

I tillegg til virkemidler som retter seg direkte mot forhold i arbeidsmarkedet, finnes det en rekke virkemidler som har en mer indirekte innvirkning på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Hensikten med slike virkemidler er i første rekke å styrke kvinners posisjon i arbeidslivet. Målet for familiepolitiske tiltak er at mor og far skal dele omsorgsarbeidet og derved bli likeverdige aktører på arbeidsmarkedet. En politikk som tar sikte på å legge til rette for kvinners lønnsarbeid, som barnehager, familiepolitiske ordninger, deling av foreldrepermisjonen og forbud mot diskriminering av gravide, er derfor et bidrag til likestilling og likelønn. Kapitlet gjør også rede for den islandske foreldrepermisjonsordningen, som sikrer far en tredjedel av permisjonstiden.

Til sist rettes oppmerksomheten mot betydningen av kunnskapsutvikling og informasjonsarbeid. I Norge og internasjonalt er det gjennomført en rekke holdningskampanjer for likelønn. Effekten av å sette likelønn på den politiske dagsorden ved hjelp av kunnskap og informasjon, er vanskelig å måle. Erfaringene viser imidlertid at likelønn er et tema som lett får oppmerksomhet. Island og Frankrike er to eksempler på land som har utviklet likelønnsattest, for bedrifter som arbeider aktivt for likestilling og likelønn. En viktig begrunnelse for å delta i en slik ordning er at sertifiseringen vil gi virksomheten et godt omdømme for god ledelse og sosialt ansvar.

*I Kapitlene 15 Forslag til tiltak for likelønn mellom kvinner og menn og 16 Økonomiske og administrative konsekvenser, har kommisjonen delt seg. Likelønnskommisjonens flertall, Anne Enger (leder), Erling Barth, Anne-Jorunn Berg, Hege Brækhus, Oddbjørn Raaum, Torgeir Aarvaag*

Stokke og Hege Torp presenterer sine forslag til tiltak for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, og vurderer administrative og økonomiske konsekvenser av de samme tiltakene. Like lønnskommisjonens medlem Tom Colbjørnsen kan ikke stille seg bak kommisjonens forslag til tiltak i kapitlene 15 og 16. Han fremmer derfor egne forslag og begrunner sitt syn i en særuttalelse i *kapittel 17*.

Likelønnskommisjonens flertall, alle unntatt Colbjørnsen, står samlet bak forslagene i kapittel 15.

Likelønnskommisjonen legger til grunn at like lønn for kvinner og menn er ikke et mål om lik lønn for alle, men at lønn skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn og at urimelige lønnsforskjeller basert på kjønn ikke kan aksepteres. Det eksisterer imidlertid forskjellige oppfatninger om hvordan dette skal tolkes og om virkemidlene for å oppnå likelønn. Likelønnskommisjonens flertall har vurdert både tiltak som tar sikte på å oppnå resultatlikhet (fjerne uønskede lønnsforskjeller) og tiltak som har like muligheter for valg og sjanselikheter i arbeidslivet som mål.

En viktig målsetting for tiltakene som er vurdert av Likelønnskommisjonen, er at de skal bidra til å styrke kvinners posisjon i arbeidsmarkedet. Kommisjonen har derfor ikke vurdert kompensende forslag, som for eksempel lavere skatt for kvinner eller lavere arbeidsgiveravgift for kvinnelige ansatte.

Kapittel 15 beskriver i alt seks tiltak, hvor formålet med alle tiltakene er å minske (time)lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Tiltakene blir beskrevet, det gjøres rede for hvordan de konkret kan utformes og hvordan de er tenkt å virke. For hvert tiltak diskuterer vi styrke og svakhet ved gjennomføring og for måloppnåelse. Utsiktede sidevirkninger og forventet effekt på timelønns-gapet blir også vurdert. Noen av tiltakene plasserer ansvaret for gjennomføringen hos myndighetene. Andre er utformet som en oppfordring og anbefaling til organisasjonene i arbeidslivet.

*Likelønnskommisjonens flertall, alle unntatt Colbjørnsen, foreslår:*

1. Håndhevingen av likestillingslovens plikt til å arbeide for likestilling mellom kjønnene, herunder likelønn, styrkes. a) Likestillings- og diskrimineringsombudet får en økt bevilgning på 10 millioner kroner per år. Lov om likestilling mellom kjønnene endres: b) håndhevingen avplikten til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene, her-

under likelønn styrkes, c) det gis en hjemmel for forskrift om innholdet i plikten til å arbeide for likestilling, herunder likelønn, og d) virksomheter over en viss størrelse, i både offentlig og privat sektor, blir pålagt å utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgruppe. Statistikken gjøres tilgjengelig for alle ansatte.

2. Myndighetene og partene i arbeidslivet gjennomfører et lønnsløft for utvalgte kvinnedominerte yrker i offentlig sektor. En forutsetning for å gjennomføre lønnsløftet, er at det etableres en avtale mellom partene om at lønnsveksten i offentlig sektor kan være høyere enn i privat sektor, og at nye relative lønnsforhold mellom grupper ikke utløser kompensasjonskrav. Lønnsløftet kan ikke gjennomføres administrativt fra myndighetenes side alene. Lønnsløftet går ut på at det bevilges friske midler over statsbudsjettet, om lag 3 milliarder kroner, som i forbindelse med en tariffrevisjon skal brukes til å heve lønnsnivået for kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor.
3. Partene i arbeidslivet som forhandler i privat sektor, anbefales å sette av midler til kombinerte lavlønns- og kvinnepotter i lønnsforhandlingene. Det legges til grunn at slike potter ikke nødvendigvis vil påvirke de totale rammene for lønnsforhandlingene, men at det uansett vil innebære en omprioritering mellom kvinne- og mannsdominerte grupper i privat sektor.
4. Folketrygdlovens kapittel 14 endres for å sikre at mødre og fedre deler likere på foreldrepermisjonen. Endringen består i at en tredjedel av foreldrepengeperioden reserveres til far, etter mal av den islandske foreldrepengemodellen. Tiltaket vil anslagsvis gi årlige merutgifter mellom 700 og 860 millioner kroner. Regjeringen kan i tillegg vurdere om taket på 6G bør heves for å unngå at tredelingen får negativ innvirkning på småbarnsfamiliers økonomi, om fedre bør tildeles selvstendige rettigheter til foreldrepermisjon basert på egen yrkesaktivitet og egen lønn, og om mødre og fedre som i dag ikke har opparbeidet rett til foreldrepenger, bør få en ny minstestytelse på nivå med minstepensjon.
5. Organisasjonene i arbeidslivet oppfordres til å innføre en tariffestet rett for arbeidstakere som har fravær fra arbeidsplassen på grunn av foreldrepermisjon. Disse får tariffestet rett til et gjennomsnittlig lønnstillegg – som minimum –

ved tilbakekomst til arbeidsplassen. Det bør vurderes på et senere tidspunkt om en slik rettighet trenger lovstøtte slik at de ikke-tariffdekkede områdene av privat sektor også blir omfattet.

6. Regjeringen utformer et prosjekt med støtte til virksomheter og organisasjoner som gjennomfører tiltak for å heve kvinners kompetanse og motivasjon med sikte på å øke rekrutteringen av kvinner til lederstillinger. Ordningen kan utformes slik at bedrifter og andre kan søke om midler til målbevisst arbeid med sikte på å øke kvinneandelen i lederstillinger. Prosjektet får en størrelse som gir rom for årlige utgifter til ordningen på 10 millioner kroner, og får i første omgang en varighet på fem år.

I *Kapittel 17 Særuttalelse fra Likelønnskommisjonens mindretall Tom Colbjørnsen*, presenterer mindretallet sine forslag til tiltak for å minske lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

Bakgrunnen for en særuttalelse er at den sannsynligvis beskjedne reduksjon i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn som kan oppnås med flertallets forslag, etter mindretallets mening ikke rettferdiggjør de uheldige virkninger forslagene kan ha for avtalefrihet i lønnsdannelsen, privat innflytelse over arbeidsdelingen i familier, og mulighetene for bedriftene til å arbeide målrettet med likestillingsspørsmål, uten å bli hemmet av unødige byråkratiske kontroll- og tilsynsordninger.

Mindretallets konklusjon bygger på det faglige skjønn som er lagt til grunn under oppsummeringen av Kommisjonens faktabeskrivelser og analyser. Siden mindretallets faglige skjønn ser ut til å

avvike noe fra flertallets, inneholder særuttalelsen også en gjennomgang av de faglige vurderinger som mindretallets forslag bygger på.

*Likelønnskommisjonens mindretall, Tom Colbjørnsen, foreslår:*

1. Likestillings- og diskrimineringsombudet styrkes for å kunne øke rådgivningsaktiviteten i bedriftsinterne forbedringsprosesser som sikter mot å nå likestillingsmål. Ombudet skal særlig gi bedriftene råd om å rekruttere flere kvinner inn i godt betalte stillinger med lederansvar. Det økte ressursbehovet knyttet til en styrking av rådgivningsfunksjonen avklares i tilknytning til den ordinære budsjettprosessen. Bedriftenes lovpålagte aktivitets- og redegjøringsplikt dokumenteres i hovedsak med henvisning til måloppnåelse, og ikke ved gjennomføring av detaljerte og standardiserte aktivitetskrav utformet av ombudet. Det utformes lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgruppe. Informasjonen skal ikke kunne føres tilbake til enkeltindividets lønn.
2. Partene i offentlig sektor anbefales økt bruk av lokale forhandlinger på tariffområder der innslaget av kvinnedominerte yrkesgrupper er stort.
3. Bedrifter og eventuelle lokale tariffparter bør vurdere om ansatte i foreldrepermisjon skal gis et lønnstillegg i permisjonstiden svarende til gjennomsnittlig lønnsutvikling i den aktuelle yrkesgruppen.

*Del I*  
*Bakgrunn og fakta*



## Kapittel 3

# Kvinner og menn i arbeidslivet

### 3.1 Lønnet arbeid: En kilde til personlig velferd og økonomisk vekst

Arbeidskraften er Norges viktigste økonomiske ressurs. Å sikre høy sysselsetting og effektiv bruk av arbeidskraften er en forutsetning for vekst, velferd og en god utvikling i norsk økonomi. Derfor er høy yrkesdeltagelse og lav arbeidsledighet et prioritert politisk mål, uavhengig av regjering. I Norge er målet om høy sysselsetting blant kvinner en selvsagt del av dette politiske arbeidet for sysselsetting og verdiskapning.

Lønnsdannelsen har en dobbelt funksjon. For den enkelte mann og kvinne er betalingen for deres arbeidskraft – lønn – den viktigste kilden til egen inntekt og økonomisk selvstendighet. Lønnsarbeid er inngangsbilletten til en rekke goder. For eksempel er mange av trygdeordningene knyttet til mottakers inntekt som yrkesaktiv.<sup>1</sup> Det gjør arbeidsmarkedet til den viktigste arenaen for fordeling av velferd i samfunnet vårt.

For det andre er lønn prisen på arbeidskraft og således en kostnad for bedriftene. Lønnen skal gi signaler om hvilke typer arbeidskraft det er mangel på, og motivere arbeidskraften til å utføre oppgaver det er behov for. Et velfungerende system for lønnsdannelse må sikre at det over tid er samsvar mellom lønnsevne og lønnsnivå i næringslivet, og bidra til lav arbeidsledighet og høy sysselsetting over tid.

I dette kapitlet ser vi nærmere på kvinner og menn i det norske arbeidslivet. I Norge er en stor del av den voksne befolkningen i arbeid sammenlignet med andre land. Dette skyldes blant annet at andelen sysselsatte blant kvinner er høy. Samtidig er det norske arbeidsmarkedet et av de mest kjønnssegregerte i verden. Med det menes at kvinner og menn befinner seg i forskjellige sektorer, bransjer og yrker. Sammenlignet med andre land har også Norge en høy andel deltidsansatte. Langt de fleste av disse er kvinner. Som vi skal se i kapit-

tel 4, har alle disse forholdene betydning for lønns-gapet mellom kvinner og menn.

### 3.2 Kvinners og menns yrkesaktivitet og sysselsetting

I Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) fra Statistisk sentralbyrå presenteres tall for yrkesaktivitet og sysselsetting i Norge. Arbeidsstyrken er summen av sysselsatte og arbeidsledige. De som er med i arbeidsstyrken regnes som yrkesaktive. I 2006 var 75,6 prosent av mennene og 68,3 prosent av kvinnene i Norge yrkesaktive.

Arbeidsledigheten i Norge er lav. Ledigheten er lav både for menn og kvinner, selv om det er flere menn som er arbeidsledige. I 2006 var 3,5 prosent av den mannlige arbeidsstyrken arbeidsledig, mens 3,4 prosent av den kvinnelige arbeidsstyrken var arbeidsledig.

Sysselsatte er personer som utfører inntektsgivende arbeid.<sup>2</sup> 66 prosent av kvinnene i befolkningen var sysselsatte i 2006. Det tilsvarende tallet for menn var 73 prosent (AKU 2006).

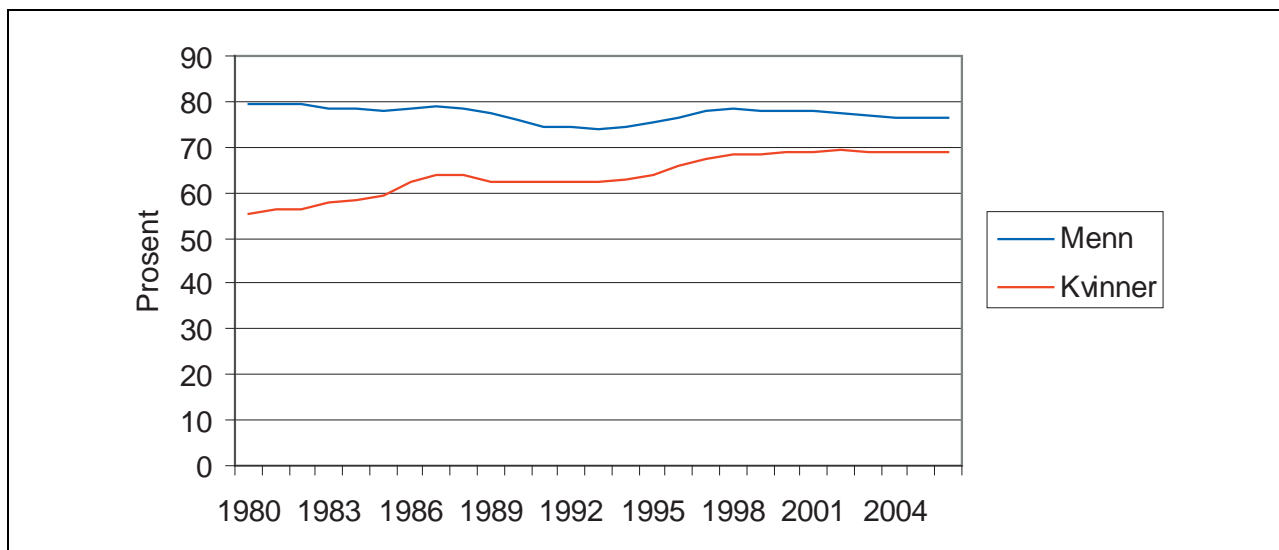
I dag er altså yrkesaktiviteten til kvinner nesten på høyde med menns, selv om vi fortsatt observerer en forskjell mellom kjønnene. Avstanden mellom kvinners og menns yrkesdeltagelse i Norge er imidlertid liten sammenlignet med andre land. Slik har det ikke alltid vært. Figur 3.1 viser at yrkesdeltagelsen for kvinner har økt sterkt de siste tiårene.

For 30 år siden var under halvparten av norske kvinner yrkesaktive. Fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til slutten av 1980-tallet økte kvinners yrkesaktivitet betydelig, fra 45 til 62 prosent, mens den holdt seg ganske stabil for menn, rundt 78 prosent. Særlig for kvinner i alderen 25–40 år økte

1. Til disse ordningene hører alderspensjoner, uførepensjon, sykepenger, dagpenger, rehabiliteringspenger, attføringsytelser og foreldrepenger (NOU 2004:63).

2. Statistisk sentralbyrå definerer sysselsatte slik: «Sysselsatte er personer i alderen 15-74 år som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuka, og personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l. Personer som er inne til førstegangs militær- eller siviltjeneste, regnes som sysselsatte. Personer på sysselsettingstiltak med lønn fra arbeidsgiver klassifiseres også som sysselsatte, til forskjell fra personer på andre typer tiltak (kvalifiseringstiltak), hvor det bare utbetales en kursstønad e.l.» (SSB 2007)





Figur 3.1 Andel yrkesaktive etter kjønn. I prosent av befolkningen 16–74 år. Årsgjennomsnitt 1980–2006

Kilde: AKU, Statistisk sentralbyrå.

yrkesaktiviteten kraftig fra 1980-tallet. Under den økonomiske lavkonjunkturen fra slutten av 1980-tallet og fram til 1993 holdt yrkesaktiviteten blant kvinner seg forholdsvis stabil, mens den falt noe for menn, fra 78 til 74 prosent. Utover 1990-tallet og frem til i dag har andelen økt for både kvinner og menn (St.prp. nr. 1 (2007–2008) side: 48).

I dag har dessuten en større andel kvinner enn menn høyere utdanning. Om lag 31 prosent av den norske befolkningen i aldersgruppen 16 år og over har en utdanning på grunnskolenivå, 43 prosent har en utdanning på videregående nivå og 25 prosent en utdanning på universitets- og høyskolenivå. Det er en noe høyere andel av kvinnene (26,6 prosent) enn av mennene (23,9 prosent) som har høyere utdanning. Men andelen menn med lang høyere utdanning er nesten dobbelt så høy som blant kvinner (Statistisk sentralbyrå, Utdanningsstatistikk 2006).

Økningen i kvinners yrkesaktivitet betyr at Norge, sammen med de øvrige landene i Norden, er på topp med hensyn til kvinnelig yrkesaktivitet sammenlignet med andre vestlige land (Birkelund og Petersen, 2005:126). Denne økningen har blant annet blitt tilskrevet økt utbygging av barnehageplasser, noe som har gjort det lettere for kvinner å kombinere omsorg for barn med inntektsgivende arbeid. Bedre fødsels- og omsorgspermisjoner har trolig også bidratt til at færre kvinner trekker seg ut av arbeidsmarkedet etter fødsler. Det faktum at kvinner i stadig økende grad har tatt høyere utdanning og ventet med å sitt første barn, er også blant forklaringene som nevnes (NOU 2000:21).

Samtidig må det tilføyes at flere forskere mener at sammenhengen mellom politikk og kvinners lønnsarbeid er overvurdert (Skrede 2004, Ellingsæter 2004). Ellingsæter argumenterer for at mødres preferanser for yrkesaktivitet kom før ekspansjonen i de offentlige velferdstjenestene. Det var mødrenes ønske om å jobbe som drev frem politikkendring, ikke omvendt, hevder hun (Ellingsæter 2004:199). Sammenhengene mellom kvinners lønnsarbeid og familiepolitiske tiltak drøftes nærmere i kapittel 6 og 12 i denne utredningen.

### 3.3 Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet – hvor jobber kvinner og menn?

Norske kvinner deltar i arbeidslivet nesten like mye som menn, men de arbeider ikke i de samme yrkene, bransjene eller sektorene som menn. De er heller ikke likt plassert i stillingshierarkiet. I følge internasjonale sammenlignbare studier har Norge et av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder i den industrialiserte verden. Dette er et trekk vi har felles med de øvrige skandinaviske landene (Solheim og Teigen 2006:1).

Flere forskere har brukt betegnelsen «det norske likestillingsparadokset» om den sterke kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet (Se blant annet Birkelund og Petersen 2005:126). Hvordan kan det ha seg at vi har høy kvinnelig sysselsetting og skårer svært høyt på FNs likestillingsindeks, samtidig som vi skiller oss ut ved å ha et svært kjønnsdelt arbeidsmarked og et vedvarende lønnsgap?

Sannsynligvis er dette likevel ikke et paradoks, men heller slik at det faktisk er kvinners høye yrkesdeltagelse som forklarer kjønnssegregeringen i arbeidsmarkedet. I Norge og de andre skandinaviske landene er mange tradisjonelle omsorgsoppgaver overført fra familien til markedsøkonomien. Det er overveiende kvinner som fyller disse jobbene som nå lønnes på arbeidsmarkedet. «Kvinnens nye inntog i arbeidslivet [har] først og fremst skjedd på områder som har «liknet» på det private familiarbeidet», skriver Solheim og Teigen (2006:3). I land med lavere kvinnelig sysselsetting skjøttes omsorgsoppgavene ofte i privatsfæren, og omsorgsarbeidet faller utenfor yrkesstatistikken. Dermed har land som tradisjonelt regnes som mindre likestilte enn Norge, tilsynelatende en mindre grad av kjønnssegregering på arbeidsmarkedet enn oss, fordi omsorgsoppgavene i disse landene utføres hjemme, av ubetalt arbeidskraft (Jensen og Storvik 2006, Solheim og Teigen 2006).

Nedenfor gjør vi nærmere rede for omfanget av kjønnssegregeringen i den norske arbeidsmarkedet ved hjelp av begrepene horisontal og vertikal segregering. Vi ser også på noen utviklingstrekk.

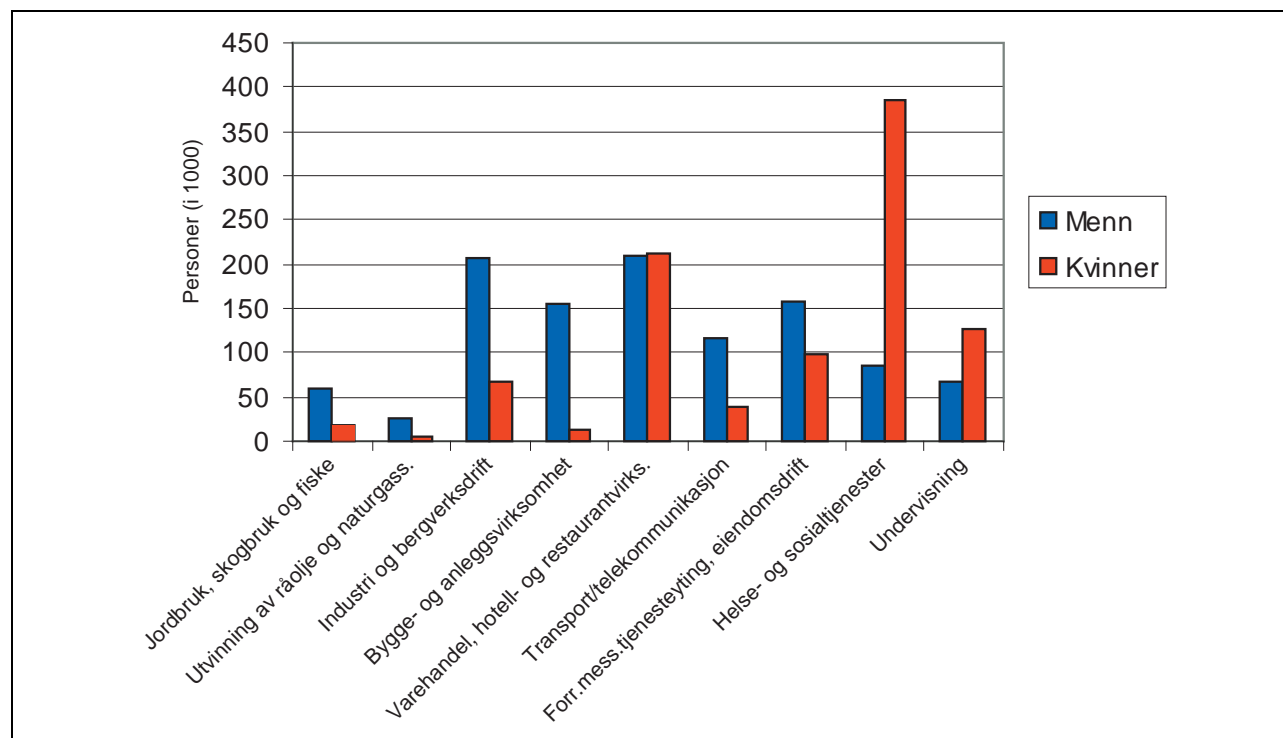
### 3.3.1 Horisontal segregering

Med horisontal segregering av arbeidsmarkedet menes at kvinner og menn er konsentrert i ulike

yrker, bransjer og sektorer. Kjønnsskillene faller i stor grad sammen med skillet mellom offentlig og privat sektor. Kvinner utgjør om lag 70 prosent av de ansatte i offentlig sektor, mens det i privat sektor er flest menn (63 prosent). Det er særlig kommunal sektor som trekker opp den høye kvinneandelen i offentlig sektor. 78 prosent av ansatte i kommunal sektor er kvinner.

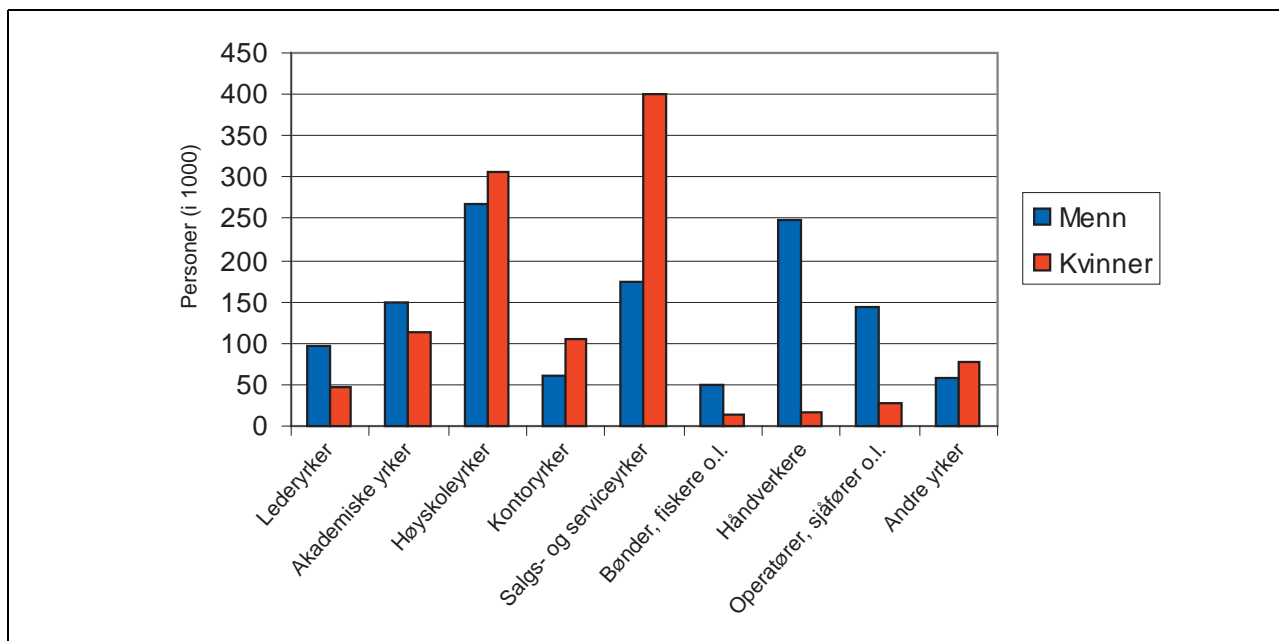
Oversiktstall etter næring viser at kvinner dominerer innenfor helse og sosial (hvor 82 prosent av de ansatte er kvinner) og undervisning (65 prosent kvinner), mens menn dominerer innenfor bygg og anlegg (93 prosent menn), olje (81 prosent menn), jordbruk, industri og bergverk (SSB 2007). Figur 3.2 viser antall ansatte innenfor noen utvalgte næringer fordelt på kjønn. Denne figuren gir også et bilde av i hvilke næringer de store kvinne- og mannegruppene arbeider. Som vi ser arbeider svært mange kvinner innenfor helse- og sosialtjenester, mens det jobber flest menn i industrien og i bygge- og anleggsvirksomhet.

Ser vi på yrker, finner vi det samme mønstret: Det er klare forskjeller mellom kvinner og menn hva angår yrkesvalg. Figur 3.3 viser antall sysselsatte etter kjønn og yrke. Vi ser at mange kvinner arbeider i det som med en fellesbetegnelse kalles salgs- og serviceyrker og i kontoryrkene, mens mange menn arbeider som håndverkere, operatø-



Figur 3.2 Antall sysselsatte etter kjønn og næring. I 1000

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsene 2006.



Figur 3.3 Sysselsatte etter kjønn og yrke i 1000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå, AKU.

rer og sjåførere. I høgskoleyrkene finner vi både mange kvinner og mange menn.

Figur 3.4 gir en sammenligning av utvalgte yrkesgrupper fra 1986 til 2006. Innenfor høgskoleyrker finner vi sykepleiere, grunnskolelærere og førskolelærere som domineres av kvinner og ingeniører som domineres av menn. Andre typiske mannsdominerte yrker er vaktmestere, industriarbeidere og bygge- og anleggsarbeidere. Typiske kvinneyrker er også butikkmedarbeidere og rengjøringspersonale.

Sammenligner vi endringer i yrkessammensetning over tid, ser vi at det har skjedd en liten tilnærming mellom kjønnene i de fleste yrker. Det har vært en liten økning av mannlige førskolelærere og sykepleiere, og en liten økning av kvinnelige ingeniører de siste 20 årene. Blant bedriftsledere har kvinneandelen økt med rundt ti prosentpoeng de siste 20 årene, til 19 prosent i 2006. Blant grunnskolelærerne har utviklingen derimot gått i motsatt retning. Dette yrket er enda mer kvinne-dominert i 2006 enn det var i 1996. I 1999 var 64 prosent av grunnskolelærerne kvinner, mens kvinneandelen i dag er oppe i 76 prosent (St.prp. nr. 1 (2007–2008) side: 50).

Hva så med kvinner og menn som tar utdanning i vår tid – finnes det tegn til at elever og studenter velger mer utradisjonelt i forhold til kjønn? I en kunnskapsoversikt fra 2006 konkluderer Teigen med at det finnes visse tegn til at kjønnssegregeringen er avtagende innenfor høyere utdanning.

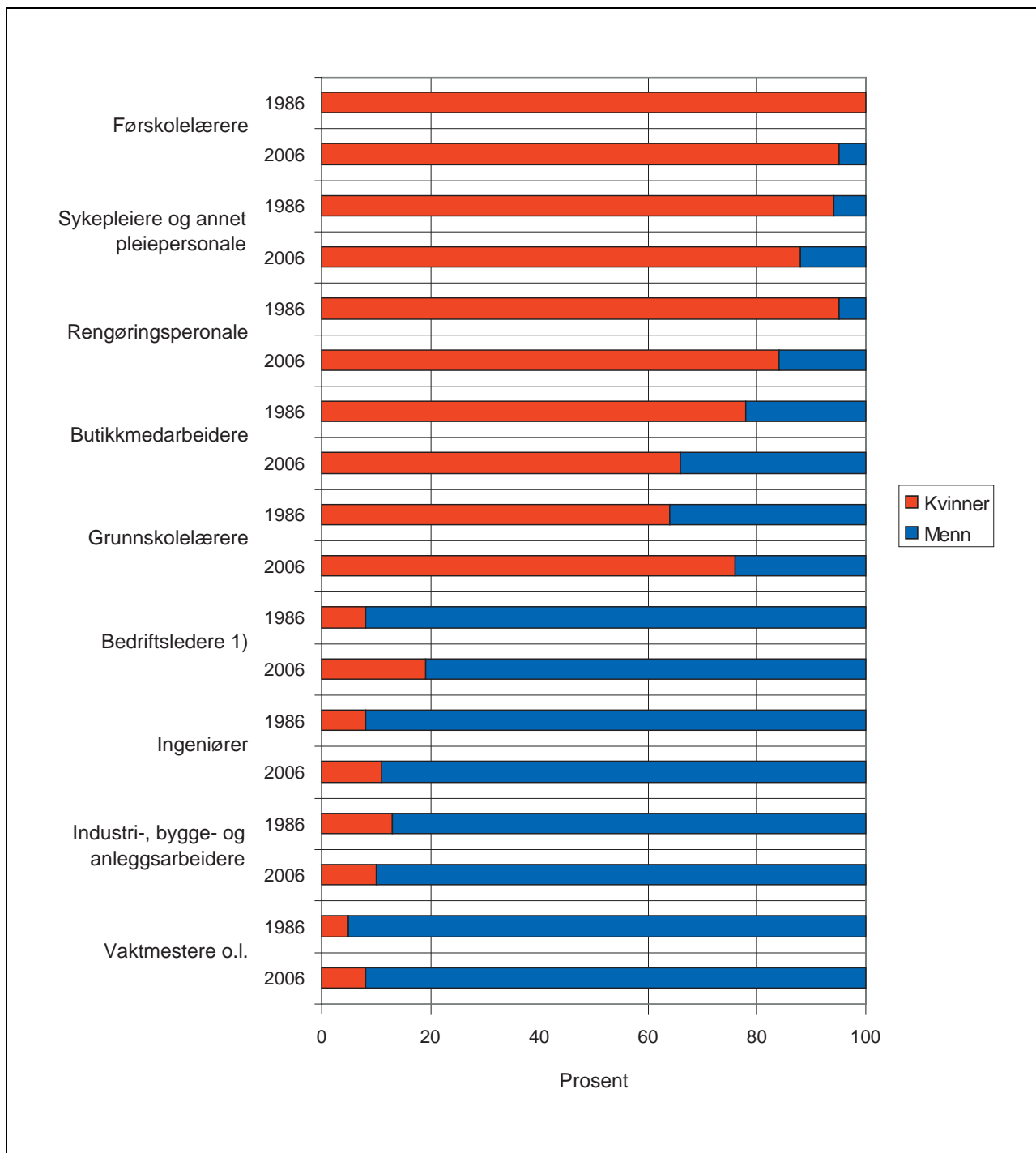
For det første har kvinneandelen blant studentene økt, fra 48,1 prosent i 1980 til over 60 prosent i 2006.

Tabell 3.1 viser at også fagvalgene har endret seg. Stadig flere jenter studerer økonomiske og administrative fag. Her har kvinneandelen økt fra nesten 25 prosent i 1980 til godt over 50 prosent i dag. Tabellen viser at også innen naturvitenskapelige og tekniske fag er kvinneandelen nær fordoblet de siste 20 årene. En tredjedel av studentene på disse fagfeltene er nå kvinner. Økningen i kvinnelige medisinstudenter er også påfallende: Andelen kvinnelige leger økte fra 12 prosent i 1970 til 32 prosent i 2001 (Jensen og Storvik 2006:9).

I sum viser tabell 3.1 relativt store endringer i menn og (særlig) kvinners utdanningsvalg hva angår høyere utdanning de siste 25 årene.

Som vist i tabell 3.2 finner vi derimot en ekstrem og vedvarende kjønnsdeling på de yrkesrettede fagene innenfor videregående opplæring. Særlig gjelder dette fagene helse og sosial, bygg, elektrofag og mekaniske fag. På helse- og sosiallinja har andelen jenter stått nesten stille på rundt 95 prosent siden begynnelsen av 1990-tallet, noe som betyr at bare rundt 5 prosent av elevene på denne linja er gutter. Tilsvarende stabilitet ser vi på elektrofag, hvor jenteandelen har holdt seg på 3,4 prosent i samme tidsrom (Teigen 2006:18).

Kvinnens inntog i studieretningene medisin, jus og økonomi gir grunn til å vente en viss oppmykning av de kjønnssegregererte strukturene på



Figur 3.4 Sysselsatte kvinner og menn i utvalgte yrkesgrupper. 1986 og 2006. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsene.

arbeidsmarkedet i årene som kommer. På den andre siden finnes det få tegn til at menn beveger seg inn på kvinnedominerte områder – snarere tvert i mot. For eksempel var andelen ferdig utdannede mannlige sykepleiere 10 prosent i 1974. Tretti år senere, i 2002, var andelen bare 9 prosent.

En lignende utvikling ser vi innen førskolelæreryrket. Andelen menn som startet på førskolelær-

erutdanningen var 17 prosent i 1996, men bare 6 prosent i 2000 (Jensen og Storvik 2006:10). Denne stillstanden finnes til tross for at det har vært laget flere offentlige handlingsplaner for å øke andelen menn i førskolelærerutdanningen og i barnehagene.

Tabell 3.1 Kvinneandel i høyere utdanning, etter fagfelt. 1980 og 2006. Prosent

	1980	2006
Høyere utdanning i alt	48,1	60,2
Humanistiske og estetiske fag	59,2	63,5
Lærerutdanninger og pedagogikk	69,2	74
Samfunnsfag og juss	41,9	60,8
Økonomisk-administrative fag	24,9	53,9
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	16,8	32,1
Helse-, sosial- og idrettsfag	70,3	77,2
Primærnæringsfag	22,6	51,2
Samferdsel, sikkerhet og andre servicefag	2,5	27
Uoppgitt	52,1	62,8

I tallene fra 2006 er norske studenter i utlandet med i statistikken, men de er ikke med i 1980.

Kilde: Teigen (2006:19) og SSB (2007)

### 3.3.2 Vertikal segregering

Mens man på 1970- og 1980-tallet først og fremst rettet oppmerksomheten mot den horisontale kjønnssegregeringen i utdanning og arbeid, ble det på 1990-tallet et skarpere fokus på de vertikale kjønnskillene i arbeidslivet. Med dette menes at kvinner og menn segregeres til ulike posisjoner i stillingshierarkiet, selv innenfor samme yrke. Langt flere menn enn kvinner befinner seg i ledende stillinger, noe som naturlig nok har konsekvenser for lønnsforskjellene mellom menn og kvinner (Jensen og Storvik 2006:3).

Kvinner utgjør nesten halvparten av alle sysselsatte, men kun en av tre ledere er kvinner. Det har likevel vært en økning på 7 prosentpoeng i kvinneandelen blant ledere (topp- og mellomledere) siden 2001.

Som vist i figur 3.5 varierer andelen kvinnelige ledere mellom sektorer og bransjer. I offentlig forvaltning er litt over halvparten av lederne kvinner, (54 prosent). Til sammenlikning utgjør kvinnene nær 70 prosent av alle ansatte i denne sektoren. Privat sektor, inkludert offentlige foretak, er dominert av menn, med 63 prosent av alle sysselsatte. Dette gjenspeiles også innenfor ledelsen hvor 74 prosent av lederne er menn. Kvinneandelen blant topp- og mellomledere i privat sektor, er henholdsvis 20 prosent og 29 prosent (St.prp. nr. 1 (2007–2008) side: 57).<sup>3</sup>

Bare 19 prosent av topplederne, definert som administrerende direktør og ledere av små bedrifter, er kvinner. I motsetning til småbedriftene, som

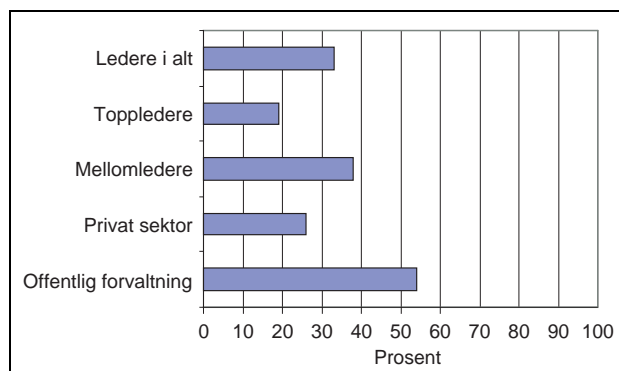
3. Når det gjelder offentlig virksomhet, kan Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) kun gi tall for ledere i alt, ikke fordelt på topp- og mellomledere.

Tabell 3.2 Andel jenter av elevene på ulike studieretninger blant førstegangssøkerne med rett til opplæring. Grunnkurs 1991–2002. Prosent

	1991–1992	2001–2002
Allmenne, økonomiske og administrative fag	56,1	52,7
Helse- og sosialfag	95,2	93,1
Formgivningsfag	87,1	85,5
Idrettsfag	37,5	39
Elektrofag	3,4	3,4
Byggfag	3,4	1,5

Studieretningene er plukket ut etter størrelse. Dvs. at ca. tre fjerdedeler av elevene befinner seg på disse studieretningene.

Kilde: Teigen (2006:18)



Figur 3.5 Andel kvinnelige ledere i ulike sektorer/på ulike nivåer. 2006

Kilde: AKU, SSB 2006.

bare har én leder, har de større bedriftene et hierarki av ledere. Administrerende direktør har gjerne produksjonsdirektører og ledere for spesialavdelinger, som for eksempel personal og salg, under seg. Kvinner gjør seg langt mer gjeldende blant disse mellomlederne enn blant topplerne. Kvinneandelen blant mellomlederne er 38 prosent (St.prp. nr. 1 (2007–2008) side: 57).

Maktutredningens eliteundersøkelse viser det samme bildet av mannsdominans i ledersjiktet. Av 1725 personer som ble definert som topplerne innenfor forsvar, rettsvesen, politi- og påtalemakt, kirke, forskning og høyere utdanning, sentralforvaltning, medier, kulturinstitusjoner og – organisasjoner, interesseorganisasjoner, næringsliv og politikk, var hele 84 prosent menn (Skjeie og Teigen 2003:57). Komparative undersøkelser tyder på at Norge ligger omtrent midt på treet når det gjelder andel kvinner i lederstillinger. I en studie av 25 vestlige land fra 1992 lå Norge på 10. plass bak land

som Italia, Hellas, USA og Tyskland (Birkelund og Petersen 2005:130).

Hva kan forklare kvinners relative fravær i ledende posisjoner i samfunnet? Skyldes det diskriminering fra arbeidsgiver, eller kvinners egne preferanser? Dette spørsmålet drøftes i kapittel 10 i denne utredningen.

### 3.4 Kvinners og menns arbeidstid

Et særskilt trekk ved kvinners tilpasning til arbeidsmarkedet er at de i langt større grad enn menn arbeider deltid.<sup>4</sup> Hele 43,6 prosent av kvinnene som var sysselsatte i 2006 arbeidet deltid, mot bare 12,6 prosent av mennene.

Når menn jobber deltid, jobber flere kort deltid (1–19 timer i uka), mens kvinner oftest jobber lang deltid (20–36 timer i uka). Den typiske deltidsarbeidende kvinne har flere enn ett barn under 16 år, jobber 60–80 prosent og oppfatter seg i hovedsak som yrkesaktiv. Den typiske deltidsarbeidende mann, derimot, har en liten jobb ved siden av studier og skolegang eller mot slutten av sin yrkeskarriere, viser tall fra Statistisk sentralbyrå (Tronstad 2007:39).

Tabell 3.3 gir en oversikt over antall heltidssysselsatte og deltidssysselsatte fordelt på kort og lang deltid.

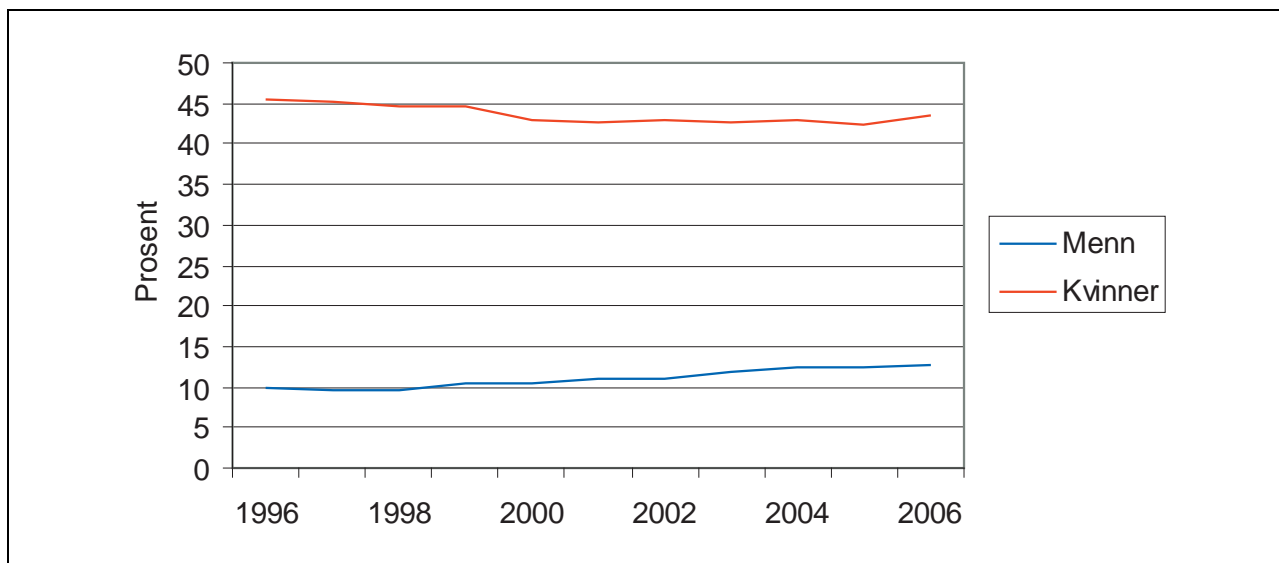
Figur 3.6 viser at andelen deltidssysselsatte har holdt seg stabil de senere år, og at det har skjedd en svak tilnærming mellom menn og kvinner når det gjelder utbredelsen av deltidarbeid. Andelen

4. Deltid defineres i hovedsak som en avtalt/vanlig arbeidstid på mindre enn 37 timer per uke. Enkelte yrker kan ha en avtalt arbeidstid på mindre enn 37 timer. Respondenter som oppgir å arbeide mellom 32–36 timer i uka, blir derfor spurt om det er heltids- eller deltidarbeid (Tronstad 2007:13).

Tabell 3.3 Antall sysselsatte etter kjønn og arbeidstid. Antall personer og prosent

	Antall personer	Prosent
Menn i alt	1 248 000	100
Heltid. 37 timer og mer.	1 088 000	87,2
Lang deltid. 20–36 timer.	68 000	5,4
Kort deltid. 1–19 timer.	92 000	7,4
Kvinner i alt	1 111 000	100
Heltid. 37 timer og mer.	625 000	56,3
Lang deltid. 20–36 timer.	271 000	24,4
Kort deltid. 1–19 timer.	214 000	19,3

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå. 2006.



Figur 3.6 Andel deltidssysselsatte i alt og etter kjønn. I prosent av sysselsatte (16–74 år). Årsgjennomsnitt, 1996 – 2006

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

av kvinner som jobber deltid har sunket noe, mens andelen deltidssysselsatte menn har økt.

De deltidsansatte fordeler seg ikke jevnt på næringer og yrker. Blant de deltidssysselsatte jobber en mye større andel i næringer som helse- og sosialtjenester, i undervisning og i vare- og detaljhandelen, enn tilfellet er blant sysselsatte generelt. På yrkesnivå finner vi at deltidsandelen blant sysselsatte kvinner er størst i yrker uten krav til utdanning. Dette omfatter for eksempel rengjørings- og kjøkkenpersonale, salgs- og serviceyrker, pleie- og omsorgspersonale og butikkmedarbeidere (NOU 2004: 29, side 20–21).

Deltidsarbeid er ikke spesielt en typisk tilpassning i småbarnsfasen. 45 prosent av sysselsatte kvinner som har barn under 16 år, jobber deltid. For kvinner uten barn eller uten barn under 16 år, er de tilsvarende tallet 42 prosent (Ibid: 32).

### 3.4.1 Undersysselsetting

86 prosent av alt deltidarbeid er ønsket av arbeidstakeren (NOU 2004:29, side 61). Samtidig finnes det en relativt stor gruppe deltidssysselsatte som ønsker å jobbe mer. Disse blir ofte betegnet som sysselsatte med ufrivillig deltid eller som undersysselsatte.<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå bruker i AKU følgende definisjon på undersysselsetting:

5. Begrepet ufrivillig deltid er ofte brukt i dagligtalen, men kan være litt misvisende fordi en god del av de deltidsansatte ønsker å jobbe mer, men ikke nødvendigvis heltid.

Undersysselsatte er definert som deltidssysselsatte personer som har forsøkt å få lengre avtalt/gjennomsnittlig arbeidstid ved å kontakte den offentlige arbeidsformidling, annonserie selv, ta kontakt med nåværende arbeidsgiver e.l. De må kunne starte med økt arbeidstid innen en måned.

Arbeidskraftundersøkelsen viser at det var 104.000 undersysselsatte i Norge i 3. kvartal 2007. Disse utgjorde om lag 17 prosent av alle deltidssysselsatte. En undersøkelse utført av Frischsenteret (Fevang m.fl. 2004) viser at de undersysselsatte i snitt arbeidet 19 timer per uke, men ønsket 33 timer per uke.

Kvinner har større sannsynlighet for å være undersysselsatt enn menn. For de fleste som opplever å bli undersysselsatt, vil dette være et relativt kortvarig fenomen. Forventet varighet av undersysselsetting er i gjennomsnitt seks måneder. Etter en varighet på to kvartaler er det fremdeles 33 prosent som er undersysselsatt, mens etter tre kvartaler eller mer er det 15 prosent som fortsatt er undersysselsatt (NOU 2004:29, side 74–75).

### 3.4.2 Hvorfor deltid?

Årsakene til at menn og kvinner velger å arbeide deltid er sammensatte og henger både sammen med den enkelte arbeidstakers preferanser, normer, rolle i familien og økonomiske behov (tilbudssiden), og med forhold på arbeidsmarkedet, som for eksempel arbeidsgivers måte å organisere

arbeidstiden på (etterspørselssiden). Omfanget av deltidsarbeid er resultatet av en gjensidig tilpassing mellom disse forholdene (Kjeldstad 2006:514).

I Norge har anledningen til å jobbe deltid blitt sett på som en forutsetning for kvinners økte yrkesdeltagelse gjennom siste halvdel av det tjuende århundre. Argumentet er at kvinner som ellers ikke ville vært sysselsatte i det hele tatt, gjennom deltid har fått anledning til å kombinere yrkesaktivitet med andre tidkrevende gjøremål, for eksempel barneomsorg (Ibid:519). At deltid er langt mer utbredt blant kvinner enn blant menn, kan dermed tolkes i lys av vår kulturs forventninger til kvinnen som omsorgsperson. Blant menn står derimot rollen som familiens hovedforsørger fortsatt sterkt, og heltidsarbeid ansett som normen (Jensen og Storvik 2006:16, Skjeie og Teigen 2003:134).

Standard økonomisk beslutningsteori kan også bidra til å forklare hvorfor det er kvinner som velger deltid når man betrakter familien som beslutningstaker (se for eksempel NOU 2004:29, side 35, Becker 1971). Et eksempel kan være en familie med to voksne medlemmer, hvor arbeidsdelingen i familien vil avhenge av partenes komparative fortrinn for hjemmearbeid, og av deres relative lønninger. Hvis kvinnen utfører husarbeidet med høyere effektivitet enn mannen, samtidig som menn gjennomgående får høyere timelønn enn kvinner, er det rasjonelt at kvinnen blir den som jobber deltid dersom familien har behov for at ett av medlemmene kutter ned på sin arbeidstid. Familien som enhet vil tjene på en slik løsning.

Om det er kulturelle normer, økonomisk rasjonale eller en kombinasjon av flere forhold som ligger bak den sterke kjønnsdelingen i arbeidstidsfordelingen mellom kvinner og menn, er ikke godt å si. Det er imidlertid liten tvil om at mødre ofte arbeider deltid, mens fedres arbeidstid generelt påvirkes forholdsvis lite av familiesituasjonen. Kjeldstads studie av omfanget av deltidsarbeid mellom kvinner og menn, viser at ektefelle og barn har en svært negativ effekt på kvinners arbeidstid, men ingen effekt på menns (2006:537). Kitterøds analyse av mødre og fedres arbeidstid bekrefter også at det først og fremst er mødre som arbeider mindre når barna er helt små (2004:214).

På etterspørselssiden ser man at arbeidsgivers bruk av deltidsstillinger varierer etter sektor og mellom ulike virksomheter. Flere peker på at fremveksten av tjenestesektoren har bidratt til økt behov for deltidsarbeidskraft (Kjeldstad 2006:518, NOU 2004:29, side 42). Mange tjenesteinstitusjoner, for eksempel i helse- og omsorgssektoren, har høye krav til fleksibilitet. Det må være personale tilstede til alle døgnets tider, samtidig som krav til bemanning varierer sterkt over tid. Det kan være lettere «å få kabalen til å gå opp» med mange deltidsstillinger enn med færre heltidsstillinger, er et argument man ofte hører. I de samme yrkene i tjenestesektoren er det først og fremst kvinners kompetanse som etterspørres, jf. kvinners utdanningsvalg som beskrevet over. Dette kan også være en medvirkende årsak til den høye andelen deltidssysselsatte blant kvinner.



## Kapittel 4

# Kvinner og menns lønn

### 4.1 Begrepsavklaringer

I takt med utviklingen mot et likestilt samfunn har stadig flere norske kvinner satset på egne yrkeskarrierer. I dag er om lag like mange kvinner som menn sysselsatte. Men til tross for at de i stadig økende grad har tatt utdanning og fått et solid fotfeste i arbeidslivet, tjener kvinner fortsatt mindre enn menn. Den vedvarende lønnsforskjellen er grundig dokumentert i lønnsstatistikken.<sup>1</sup> Lønns-gapet mellom kvinner og menn har også vært tema for en lang rekke studier, både i Norge og internasjonalt. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i tilgjengelig statistikk og forskning for å gi en samlet beskrivelse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Norge. Funnene settes også inn i en historisk og internasjonal sammenheng.

En rekke faktorer påvirker lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Analysene som presenteres i dette kapitlet gir derfor et sammensatt bilde. Innledningsvis ser vi kort på lønnsutviklingen for menn og kvinner i et historisk perspektiv. I avsnitt 4.4 belyses lønns-gapet mellom kvinner og menn ved å trekke inn andre kjennetegn ved arbeidstakerne, som utdanningslengde og yrkeserfaring. Disse kjennetegnene betegnes ofte som arbeidstakernes personlige ressurser og betraktes som regel som legitime grunner til ulik lønnsmessig behandling. Vi drøfter betydningen av alder og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn over livsløpet. I avsnitt 4.5 undersøkes sammenhengen mellom lønnsforskjeller og forhold i arbeidslivet, som sektor, næring og yrke. I dette avsnittet ser vi også nærmere på analyser av lønnsforskjeller blant ledere og betydningen av stilling. Sammenhengen mellom lønnsforskjeller og arbeidstid og lønnsforskjeller og lønnsystemer analyseres også. I avsnitt 4.6 stilles spørsmålet om lønns-gapet kan forklares og hvordan. Til slutt i avsnitt 4.7, settes lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Norge inn i en internasjonal kontekst.

1. Viktigste kilder er Statistisk sentralbyrås Lønnsstatistikk og tall fra Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene

#### 4.1.1 Lønn og inntekt – to ulike begreper

Når man har som formål å beskrive menn og kvinners økonomi er det viktig å skille mellom begrepene *lønn* og *inntekt*. Inntekt er et videre begrep enn lønn. En persons samlede inntekt består av yrkesinntekt (lønnsinntekt og næringsinntekt), kapitalinntekt og overføringer som bostøtte, barnetrygd, arbeidsledighetstrygd mv. Lønn omfatter på sin side bare godtgjørelser fra arbeidsgiver for utført arbeid. Se boks 4.1 for flere detaljer.

I tråd med Likelønnskommisjonens mandat vil vi i utredningen legge fokus på forskjeller i lønn mellom kvinner og menn korrigert for arbeidstid. Når vi kontrollerer for arbeidstid og beregner forskjellen mellom kvinners og menns lønn, som månedslønn eller timelønn, utgjør kvinners lønn om lag 85 prosent av menns lønn, se tabell 4.1. Det er beregnet som gjennomsnittet for alle yrkesaktive kvinner og menn i hele økonomien. Det er vanlig å uttrykke dette gjennom målet: *kvinner lønn som prosentandel av menns lønn*. I denne rapporten bruker vi også begrepet *lønns-gapet mellom kvinner og menn*, som er menns timelønn minus kvinners timelønn beregnet i prosent av menns timelønn.

Lønnsinntekt er ikke korrigert for arbeidstid og tabell 4.1 viser at kvinners lønnsinntekt utgjør om lag 65 prosent av menns lønnsinntekt.

#### 4.1.2 Usikkerhet knyttet til timelønnsberegninger

De fleste tallene som presenteres i denne utredningen tar utgangspunkt i lønnsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå. Tallene tar utgangspunkt i oppgitt månedsførtjeneste i alt, som omfatter utbetalt avtalt lønn, uregelmessige tillegg og bonuser, provisjoner og lignende. Overtidsgodtgjørelse er ikke medregnet. I tillegg inneholder statistikken informasjon om avtalt arbeidstid per uke, eksklusive spisepauser.<sup>2</sup> De fleste analyser som benytter seg

2. Forholdet mellom avtalt arbeidstid og spisepauser er imidlertid noe uklart, spesielt vil dette gjelde i offentlig sektor hvor arbeidstaker ikke fritt kan forlate arbeidsplassen under pausen eller hvor pausen av sedvane inngår i avtalt arbeidstid.

### Boks 4.1 Statistisk sentralbyrå utgir lønnsstatistikk og inntektsstatistikk

Statistisk sentralbyrå etablerte i 1997 en enhetlig og heldekkende lønnsstatistikk. Statistikken er basert på ensartede definisjoner og begreper, og dekker alle næringshovedområdene med unntak av primærnæringene. Inntektsstatistikken er hentet fra administrative registre og dekker de aller fleste kontante inntekter som norske husholdninger mottar. I statistikken er inntekt og lønn to atskilte begrep. De lønns- og inntektsbegrepene som brukes av Statistisk sentralbyrå er:

*Kapitalinntekter* omfatter renteinntekter, aksjeutbytte, realisasjonsgevinster og andre kapitalinntekter (for eksempel leieinntekter og inntekter fra utlandet). Til fradrag kommer årets realisasjonstap.

*Inntekt* er et videre begrep enn lønn. Foruten inntekt fra arbeid (lønnsinntekt og næringsinntekt) inngår blant annet kapitalinntekter og overføringer (f.eks. bostøtte, barnetrygd, dagpenger under arbeidsledighet, pensjoner fra folketrygden og sosialhjelp med videre). Inntektsstatistikken måler årlig inntekt.

*Yrkesinntekt* (arbeidsinntekt) er summen av lønnsinntekter og netto næringsinntekter.

*Netto næringsinntekter* omfatter inntekt av næringsvirksomhet i jord- og skogbruk, fiske og fangst, inntekt av annen næringsvirksomhet og sykepenger i næringsvirksomheten. Til fradrag kommer årets underskudd i næringen.

*Lønn* er betaling for utført arbeid.

*Lønnsinntekt*. Månedsførtjeneste i alt er hovedbegrepet i lønnsstatistikken. Månedsførtjeneste i alt omfatter kontantlønn, honorarer, uregelmessige tillegg, bonus, provisjon samt syke- og fødselspenger (både fra arbeidsgiver og fra folketrygden). Overtidsgodtgjørelser er ikke medregnet i månedsførtjeneste i alt. Lønnsinntekt er ikke korrigerert for arbeidstid (heltidsekvivalenter).

*Timelønn, ukelønn og månedslønn* er knyttet opp til en bestemt tidsenhet. Ved sammenlikninger mellom personer og grupper er lønn per tidsenhet omregnet til hva lønnen ville være for en person med fulltidsjobb. Dette betegnes også som *heltidsekvivalenter*. I Statistisk sentralbyrås lønnsstatistikk er det vanlig å regne om alt til en full månedslønn for sammenlikningens skyld. I flere analyser som omtales i denne utredningen er lønn omregnet til timelønn basert på avtalt arbeidstid. Også i denne utredningen brukes begrepet timelønn når det er korrigerert for avtalt arbeidstid.

I Likelønnskommisjonens mandat bes kommisjonen bruke en definisjon av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn hvor forskjeller i arbeidstid er renset bort. Dette er også definisjonen som ligger til grunn for analysene om likelønn som presenteres senere i dette kapitlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå: Lønnsstatistikk, Inntektsstatistikk, temasider for lønn og inntekt og Tronstad (red.) 2007:1 Fordeling av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn.

Tabell 4.1 Månedslønn (2006) og lønnsinntekt (2004) for kvinner og menn

	Kvinner lønn i kroner	Menns lønn i kroner	Kvinner lønn som andel av menns lønn
Månedslønn (korrigerert for arbeidstid)	27 688	32 674	84,7 %
Lønnsinntekt (årslønn)	254 476	392 778	65,0 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk og Inntektsstatistikk.

av timelønn fra lønnsstatistikken, tar disse målene som utgangspunkt for beregninger av timelønn.

Det er usikkerhet knyttet til beregning av timelønnsatser. Ofte vil faktisk arbeidstid avvike fra avtalt arbeidstid. Særlig gjelder dette overtidarbeid, som er ujevnt fordelt mellom kvinner og menn. Så lenge overtidsgodtgjørelse ikke er med-

regnet i månedsførtjenesten, skal heller ikke overtid inngå i antall timer når timelønn skal beregnes (se boks 4.1). Eventuelle forskjeller i betalt overtid mellom kvinner og menn, vil dermed ikke påvirke beregnet forskjell i timelønn for avtalt arbeidstid for kvinner og menn.

Faktisk arbeidstid kan også avvike fra normalarbeidstiden på 37,5 timer per uke av andre grunner. En del arbeidstakere omfattes ikke av arbeidstidsbestemmelsene, slik at faktisk arbeidstid avviker fra avtalt arbeidstid. Dette gjelder blant annet for ledende stillinger og for lønnstakere i profesjonelle yrker. Dette er stillingsgrupper der det er utbredt å arbeide mer enn 37,5 timer per uke uten særskilt overtidsgodtgjørelse. Statistikken viser at det er flere menn enn kvinner i slike stillinger, og særlig i ledende stillinger. Kompensasjon for denne merarbeidstiden er vanligvis innarbeidet i den vanlige lønnen.

Statistisk sentralbyrå spør om faktisk arbeidstid i Levekårsundersøkelsene. Her er spørsmålet «Hvor mange timer arbeider du vanligvis i alt i ditt hovedyrke? Regn også med betalte overtidstimer og ekstraarbeid hjemme i forbindelse med dette arbeidet.» De ber deretter respondenten om å oppgi lønn som skal tilsvare det samme timetallet. Beregnet lønnsgap mellom kvinner og menn for hele økonomien sett under ett, utgjør rundt 15 prosent i år 2000 når vi bruker data fra Lønnsstatistikken (se figur 4.3 nedenfor). Tilsvarende lønnsgap er på rundt 18 prosent basert på data fra Levekårsundersøkelsen samme år. Sammenlikner vi tallene for 2003 er også brutto lønnsgap størst når det måles med faktisk arbeidstid. Tall fra Levekårsundersøkelsene er beheftet med større usikkerhet enn tallet fra Lønnsstatistikken. Sammenlikningen mellom de to undersøkelsene viser at skillet mellom avtalt og faktisk arbeidstid neppe kan være en viktig forklaring på lønnsgapet mellom kvinner og menn for hele økonomien sett under ett.

Forskjellen mellom faktisk arbeidstid inkludert merarbeidstid uten særskilt overtidsgodtgjøring, og normalarbeidstid er en mulig feilkilde ved beregning av timelønnsgapet mellom kvinner og menn. Noe av den beregnede timelønnsforskjellen mellom (kvinne- og mannsdominerte) stillinger kan være en kompensasjon for forventninger om ubetalt merarbeidstid, på samme måte som for ansvar og arbeidsmiljøbelastninger. Det er usikkert i hvor stor grad ubetalt merarbeidstid er inkludert i svar på arbeidstidsspørsmålet i Levekårsundersøkelsene. Vi har derfor ikke noe anslag på hvor mye feilkilden kan utgjøre. Det kan imidlertid være grunn til å anta at det beregnede lønnsgapet mellom kvinner og menn ville bli noe mindre dersom det var mulig å ta hensyn til at den reelle arbeidstiden i ledende stillinger og i profesjonelle yrker er lenger enn avtalt arbeidstid.

#### 4.1.3 Bruk av kontrollvariabler i analysene

Lønnsgapet mellom menn og kvinner i hele økonomien sett under ett kalles ofte for et *bruttolønnsgap*. Det er da kontrollert for arbeidstid. Bruttolønnsgapet viser forskjellen mellom lønn, per heltidsekvivalent, til gjennomsnittsmannen og gjennomsnittskvinnen i det aktuelle utvalget, uten at man tar hensyn til andre egenskaper ved personene. Det finnes imidlertid også andre faktorer enn kjønn som kan være med å forklare lønnsforskjellen. Analysene som presenteres i dette kapitlet søker å kaste lys over lønnsforskjellen mellom kvinner og menn gjennom å introdusere noen av disse faktorene som kontrollvariabler i analysen. Dette kan være forhold knyttet til arbeidstakeren, eller forhold som har med arbeidsstedet å gjøre.

Etter at man har introdusert flere kontrollvariabler i analysen står man igjen med hva mange kaller et netto lønnsgap, det vil si et lønnsgap hvor det er kontrollert for flere egenskaper ved personene som sammenlignes. Hvor smalt nettolønnsgapet måles, varierer fra studie til studie. I noen analyser korrigeres resultatene bare for personlige ressurser som utdanningslengde, potensiell yrkeserfaring og ansiennitet i arbeidsforholdet. Med andre ord, man sammenligner menn og kvinner med like personlige ressurser for å se om de likevel avløn-

#### **Boks 4.2 I analysene bruker vi begrepene brutto (time)lønnsgap og netto (time)lønnsgap**

Brutto lønnsgap er forskjellen i lønn for arbeidet tidsenhet (heltidsekvivalenter) som timelønn eller månedslønn. Det er tatt hensyn til arbeidstid, men ikke andre kontrollvariabler. Brutto lønnsgap brukes ofte for å vise gjennomsnittlige lønnsforskjeller for alle ansatte kvinner og menn i hele økonomien.

Netto lønnsgap er forskjellen i lønn når en sammenligner grupper som har felles kjennetegn. I tillegg til arbeidstid kan det være personlige ressurser som utdanning, alder og barn, eller forhold i arbeidslivet som bransje, yrke og stilling. Valg av slike kontrollvariabler varierer i analysene. Netto lønnsgap viser hvor stor del av lønnsgapet som ikke kan forklares for eksempel ved at kvinner har en annen utdanning eller at de har andre yrker enn menn har.

nes ulikt. I andre analyser har man en smalere tilnærming og sammenligner lønnen til personer innenfor samme undergruppe, for eksempel menn og kvinner med like lang utdanning, ansiennitet og yrkeserfaring, som i tillegg jobber i samme yrke og stilling innenfor samme sektor og bransje.

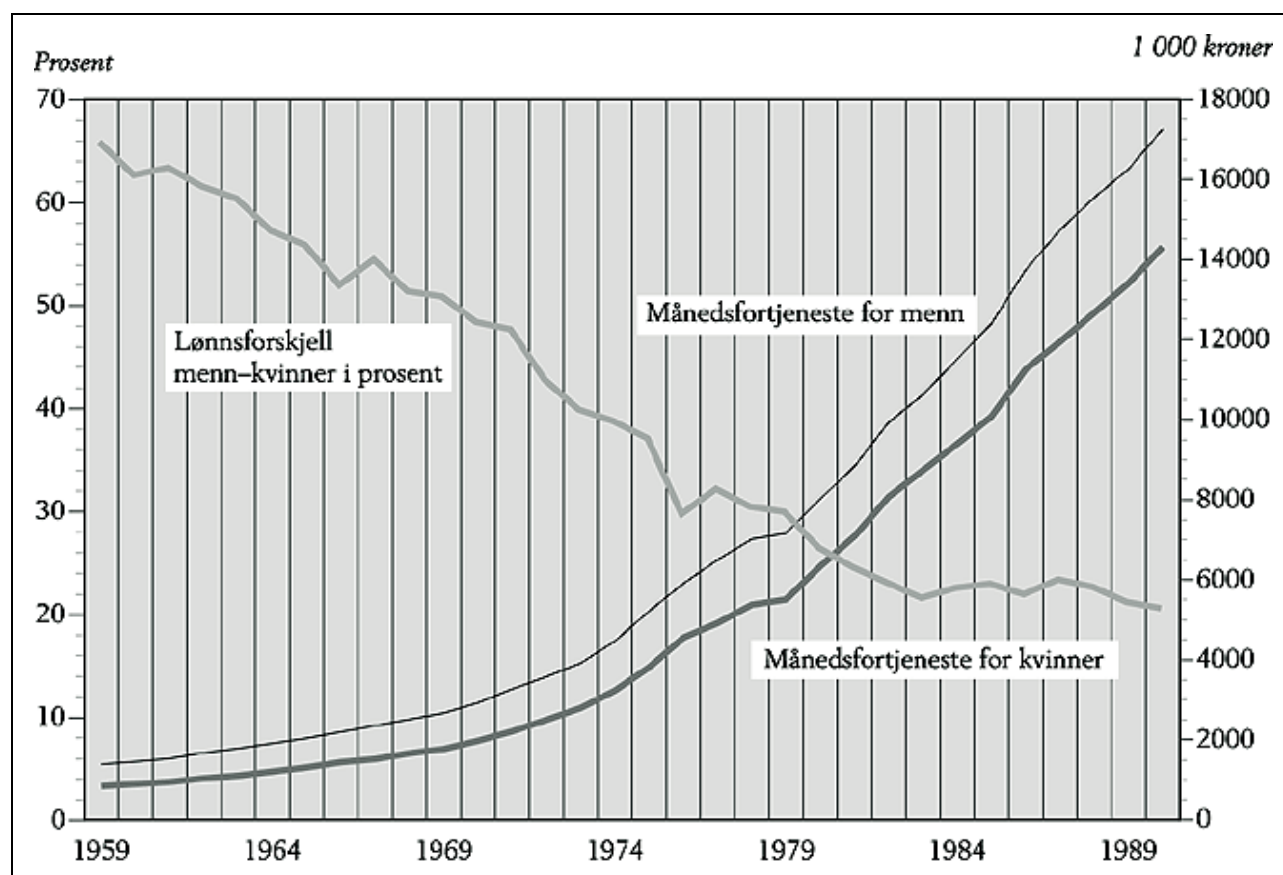
Generelt er det slik at jo flere faktorer man kontrollerer for, desto mindre blir lønnsgapet mellom kvinner og menn (Barth og Schøne 2006). Når man i tillegg til personlige ressurser også kontrollerer for sektor, bransje, yrke og stilling, krymper lønnsforskjellen mellom kvinner og menn (Petersen m. fl 1997). Dette skjer fordi lønnsforskjellene mellom kjønnene ikke bare eksisterer innad i like grupper, men også mellom grupper. Kvinner og menn befinner seg i ulike yrker, sektorer og bransjer. Analysene i dette kapitlet vil vise at kvinner i kvinnedominerte yrker betales dårligere enn menn med tilsvarende utdanningslengde og yrkeserfaring.

Mot et slikt bakteppe blir det tydelig at metodiske valg kan få store konsekvenser for analyser av lønnsgapet mellom kvinner og menn. Brukes det for få variabler sammenlignes kvinner og menn

som er svært ulike. På den annen side vil ukritisk bruk av mange kontrollvariable i analysen føre til at man «kontrollerer bort» hele problemet og dermed konkluderer med at det ikke egentlig er noen forskjell på kvinners og menns lønn. Det er viktig å være bevisst på hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende når man introduserer kontrollvariable som sektor, bransje, yrke og stilling i analysen. Generelt kan vi si at antall kontrollvariable avhenger av formålet med analysen. Brukt på en bevisst måte kan metoden gi presis kunnskap om hvilke faktorer som fører til ulik lønn for menn og kvinner.

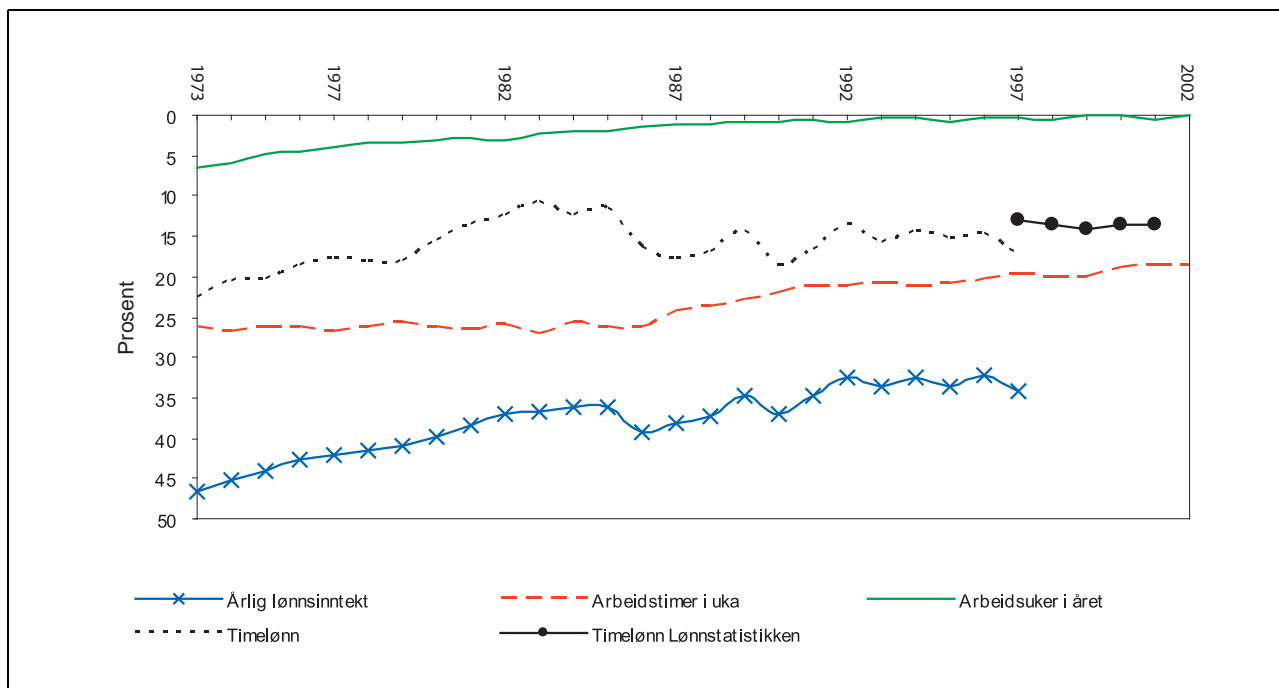
## 4.2 Historisk utvikling i lønnsinntekt og timelønn

Så lenge vi har hatt moderne pengeøkonomi og kvinner og menn har deltatt i betalt sysselsetting, har kvinners arbeid vært lavere priset enn menns arbeid. Dette vil bli beskrevet nærmere i kapittel 8, her gir vi kort noen gjennomsnittlige tall fra de siste 50 årene. Tall fra Statistisk sentralbyrås histo-



Figur 4.1 Beregnet gjennomsnittlig månedsførtjeneste for mannlige og kvinnelige heltidsansatte lønns-takere i kroner. Lønnsgapet mellom kvinner og menn i prosent. 1959–1989

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Historisk statistikk 1994.



Figur 4.2 Lønns- og inntektsforskjellen mellom kvinner og menn. 1973–2002

Kilde: Barth og Dale-Olsen 2004.

riske statistikk viser at i 1959 utgjorde kvinners månedslønn for fulltidsansatte om lag 66 prosent av menns lønn. Deretter kom en betydelig tilnærming og forskjellen i gjennomsnittlig månedsførtjeneste for heltidsansatte mannlige og kvinnelige lønnstakere viste prosentvis en forholdsvis jevn nedgang i årene frem til 1983. På 1980-tallet la lønnsgapet seg på om lag 20 prosent, og lønnsforskjellen stabiliserte seg på et nivå omkring 21–23 prosent (Statistisk sentralbyrå 1994: 257).

En nyere analyse av lønns- og inntektsstatistikk fra 1973 og frem til 2002 gir et bilde av utviklingen over tid og viser utviklingen både i timelønn (korrigert for arbeidstid) og lønnsinntekt. Analysen sammenligner kvinner og menn med samme lengde på utdanning og potensiell yrkeserfaring (Barth og Dale-Olsen 2004).

Analysen viser at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er blitt mindre de siste 30 årene, både målt i timelønn og som årlig lønnsinntekt. Målt i årlig lønnsinntekt var forskjellen mellom kvinner og menn med samme lengde på utdanning og potensiell yrkeserfaring på over 45 prosent i 1973. Forskjellen ble jevnt mindre frem til 1985, deretter er utviklingen noe ujevn frem til 1987. Utviklingen er deretter positiv frem til 1992 hvor det begynner å flate ut. I dag er forskjellen i årslønn mellom 30 og 35 prosent.

Ser vi på gapet i timelønn mellom kvinner og menn med samme lengde på utdanning og potensiell yrkeserfaring, bekrefter denne analysen en utjevning frem til midten på 80-tallet. Deretter har forskjellen i timelønn vært relativt stabilt de siste 20 årene og det er få tegn til utjevning. Timelønnsforskjellene utviklet seg fra rundt 23 prosent i 1973 til om lag 15 prosent på midten av 80-tallet.

Reduksjonen i forskjell i timelønn og årlig lønnsinntekt har gått sammen med en kraftig økning i kvinners utdanningsnivå og yrkesaktivitet. Et interessant spørsmål er om reduksjonen i lønnsinntekt skyldes utjevning i timelønn eller at kvinner har økt sin arbeidstid.

Analysen viser at opphenting i lønnsinntekt fra 1973 til 80-tallet i all hovedsak skyldes at gapet i timelønn mellom kvinner og menn ble redusert. Den videre opphenting i årlig lønnsinntekt fra 1986 skyldes i all hovedsak opphenting i arbeidstid, det vil si at kvinner har økt sin yrkesaktivitet. Analysen kan ikke gi noe direkte svar om årsakene til disse utviklingstrekkene.

Følgende sitat fra Barth og Dale-Olsen (2004) gir en fortolkning av dette:

... at to dramatiske trekk kjennetegner utviklingen i det norske arbeidsmarkedet i perioden fra tidlig 1970 – tall til i dag. Den første er økingen i kvinners yrkesaktivitet. Den andre er betyde-

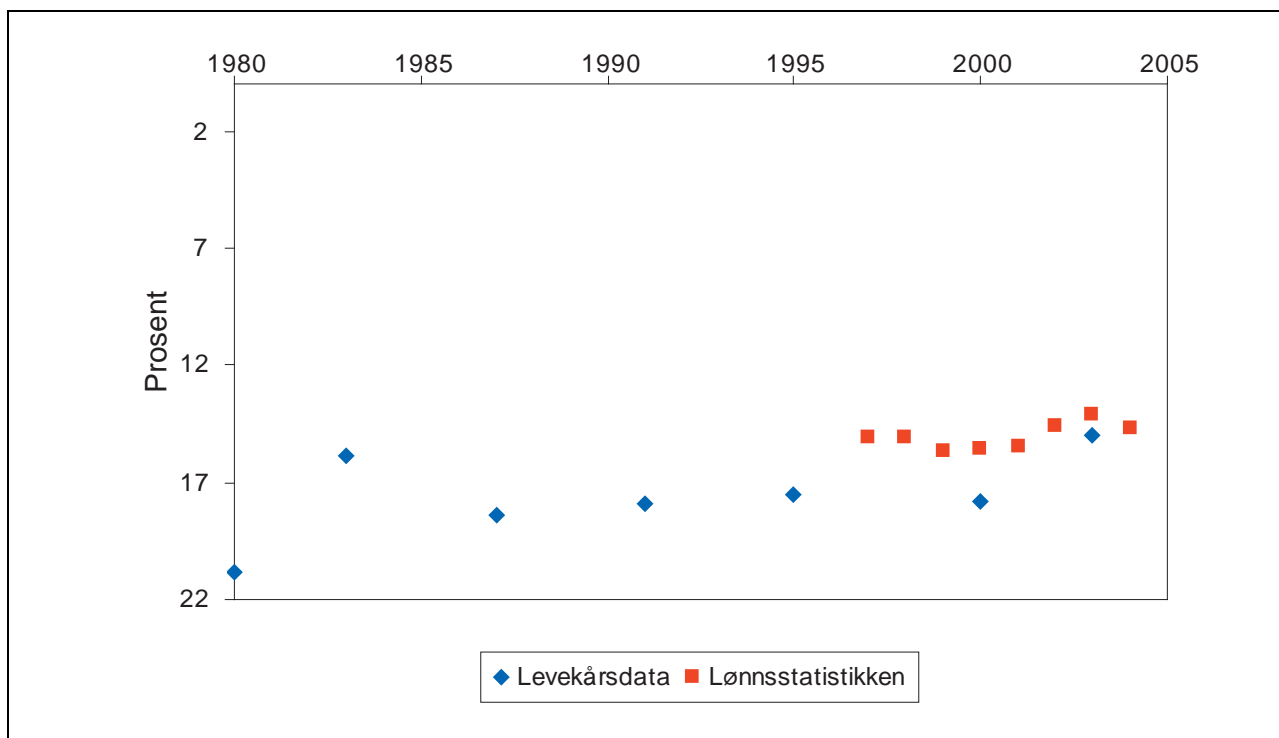
lig oppgradering av utdanningsnivået. Reduksjonen i timelønnsforskjellene frem til midten av 1980-tallet må antakelig forstås i sammenheng med denne utviklingen. Kvinners kvalifikasjoner og arbeidsmarkedstilknytning nærmet seg menns, samtidig som ekspansjonen i offentlig sektor skapte mange gode nye jobber, dels til erstatning for lavlønnsyrker i privat sektor. Kvinners opphenting av inntektsforskjellen har fortsatt, men bare som følge av økt arbeidstid. Etter midten av 1980-tallet har timelønnsforskjellen stått mer eller mindre stille. Dette kan virke overraskende siden kvinners utdanningsnivå har økt i denne perioden. Høyt utdannede kvinner har imidlertid strømmet til offentlig sektor, der lønnspremien for utdanning er mindre.

Det foreligger ikke gode sammenliknbare tall for brutto lønnsgap over en tilsvarende lang tidsperiode. Tallene fra Barth og Dale-Olsen (2004), baserer seg på utvalgsundersøkelser av årlig lønnsinntekt korrigert for gjennomsnittlige forskjeller arbeidstid, kontrollert for utdanningsnivå og alder. Tallene fra Historisk statistikk i figur 4.1 gir imidlertid et tilsvarende klart inntrykk av at brutto lønnsgap mellom kvinner og menn ble kraftig redusert i perioden fra 1959 til og med de første årene på 1980 tallet, fulgt av en utflating. Dessverre

oppgir ikke Historisk statistikk tilsvarende tall fra 1990-tallet.

Tar vi for oss brutto lønnsgap beregnet fra Levekårsdata finner vi følgende mønster (se figur 4.3): I første del av 1980 tallet finner vi en reduksjon fra rundt 20 prosent lønnsgap i 1980, til omlag 16 prosent i 1983. Deretter holdt lønnsgapet seg rimelig stabilt på rundt 18 prosent fram til og med år 2000. I 2003 var lønnsgapet nede på rundt 15 prosent. Først fra og med 1997 finnes det gode sammenliknbare tallserier basert på Lønnsstatistikken. I figur 4.3 viser vi også tilsvarende tall for brutto lønnsgap for hele økonomien basert på Lønnsstatistikken. Fra 1997 til 2004 falt den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn i hele økonomien med i underkant av et halvt prosentpoeng.

Selv om det ikke finnes gode sammenliknbare tall for utviklingen i brutto lønnsgap over lang tid, ser det altså ut til at vi har opplevd en dramatisk reduksjon i de gjennomsnittlige lønnsforskjellene mellom kvinner og menn fram til midten av 1980-tallet, etterfulgt av en lang periode med utflating. På 2000-tallet finner vi igjen tendens til opphenting for kvinnene, men i langt mer forsiktig tempo enn før.



Figur 4.3 Forskjell mellom gjennomsnittslønn for kvinner og menn 1980–2004. Prosent

Kilde: Erling Barth (2008) Egne beregninger basert på grunnlaget for Statistisk sentralbyrås Lønnsstatistikk og Levekårsdata.

### 4.3 Inntektsfordelingen mellom kvinner og menn

I tråd med Likelønnskommisjonens mandat er det lønnsgapet mellom kvinner og menn korrigert for arbeidstid (heltidsekvivalenter) som skal stå i fokus; og som skal analyseres og drøftes i denne utredningen. Innledningsvis gir vi likevel et kort overblikk over inntektsfordelingen mellom menn og kvinner i Norge og gi noen hovedstørrelser.

Kvinnens bruttoinntekt utgjør i gjennomsnitt 67 prosent av menns bruttoinntekt (2005). Forskjeller mellom kvinnens og menns inntekt kan illustreres gjennom hvordan inntekten er fordelt mellom kvinner og menn i ulike inntektsintervaller. Figur 4.4 nedenfor viser (brutto) inntekt og hvordan kvinner og menn fordeler seg på skalaen. Vi ser at det er større spredning blant menn, og at kvinner har et mer sammenpresset inntektsbilde. Figuren viser at en større andel kvinner enn menn finnes i den nedre enden av skalaen og at det er langt flere kvinner blant grupper med lavest og middels inntekt.

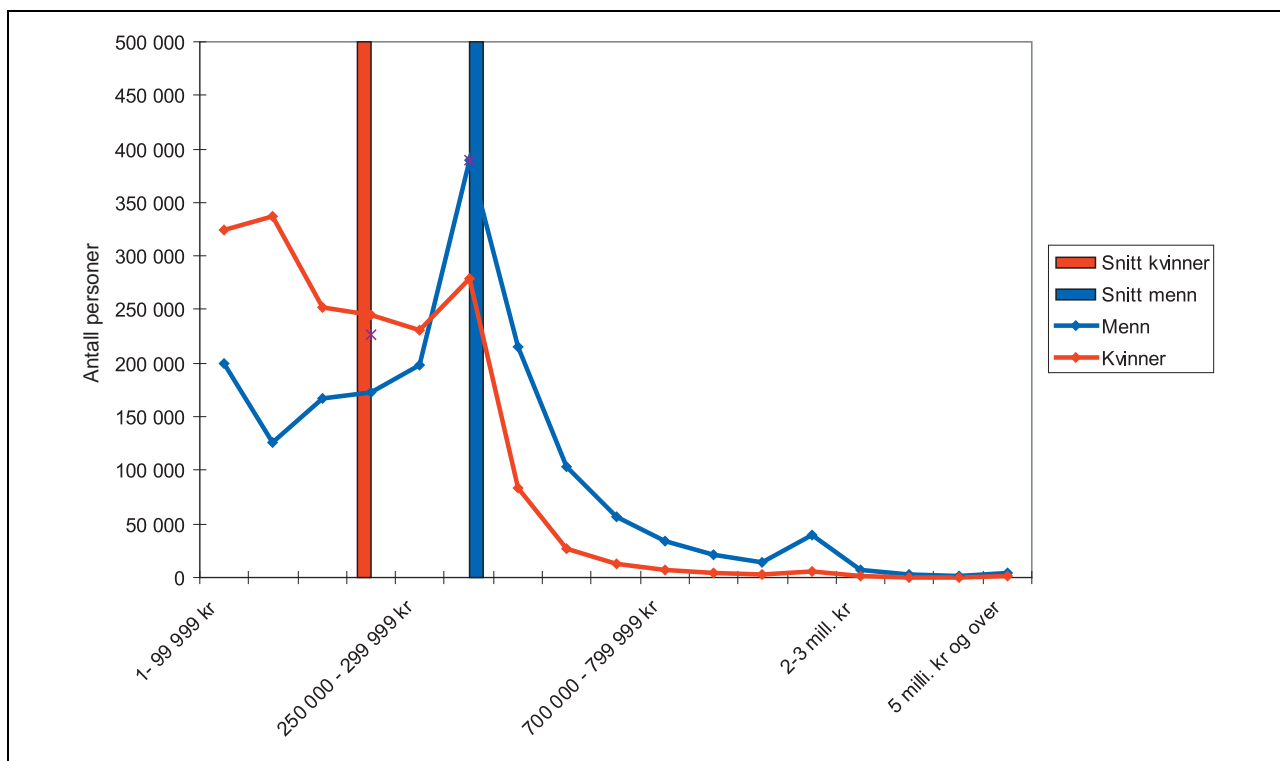
Kvinnens og menns inntekt varierer etter inntektsbegrep og avspeiler at kvinner og menn mottar ulike typer inntekt. Kvinner har lavere yrkesinntekt, kapitalinntekt og samlet inntekt enn menn. Samtidig mottar kvinner like mye i skattepliktige

overføringer som menn, og langt mer i skattefrie overføringer.

Det er flere grunner til at kvinner i gjennomsnitt har betydelig lavere samlet inntekt enn menn. Lavere yrkesinntekt skyldes at det er flere menn enn kvinner som har yrkesinntekt, at kvinner har kortere arbeidstid og at i gjennomsnitt tjener menn mer per time enn kvinner. Andre forhold som bidrar til kvinnens lavere inntektsnivå er at de har høyere levealder, de tar oftere høyere utdanning og kommer derfor senere ut i arbeidslivet. I tillegg har kvinner også som nevnt, lavere kapitalinntekt (Bojer 2005; Tronstad (red.) 2007).

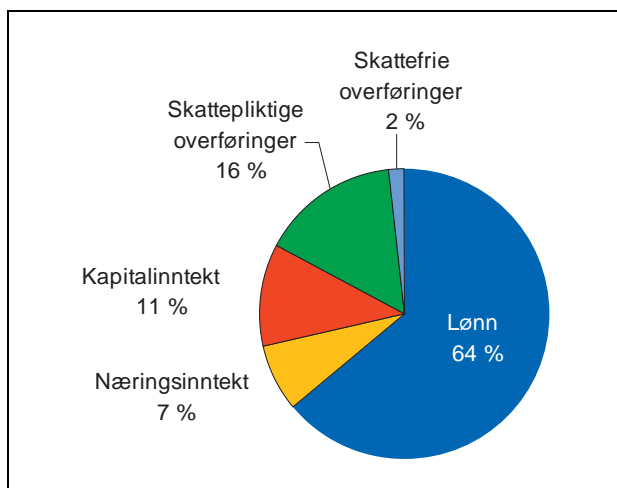
Figurene 4.5 og 4.6 viser betydningen av de ulike inntektskildene for kvinner og for menn (alle personer 17 år og eldre). Yrkesinntekten, som består av både lønnsinntekt og næringsinntekt, er den viktigste inntektskilden for de fleste norske husholdninger, og for både kvinner og menn. Lønn utgjør i gjennomsnitt 62 prosent av kvinnens inntekt og 64 prosent av menns inntekt. Offentlige overføringer er viktigere for kvinner enn for menn, og utgjør i alt 30 prosent av kvinnens samlede inntekt. Samtidig er kapitalinntekt og næringsinntekt viktigere for menn enn for kvinner.

Skattesystemet bidrar til en omfordeling av inntekt fra menn til kvinner. I 2004 var kvinner registrert med nesten 89 milliarder kroner i utlignet



Figur 4.4 Størrelsen på inntekt etter kjønn og antall personer. 17 år og eldre. 2005

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Personlig økonomi og boforhold.

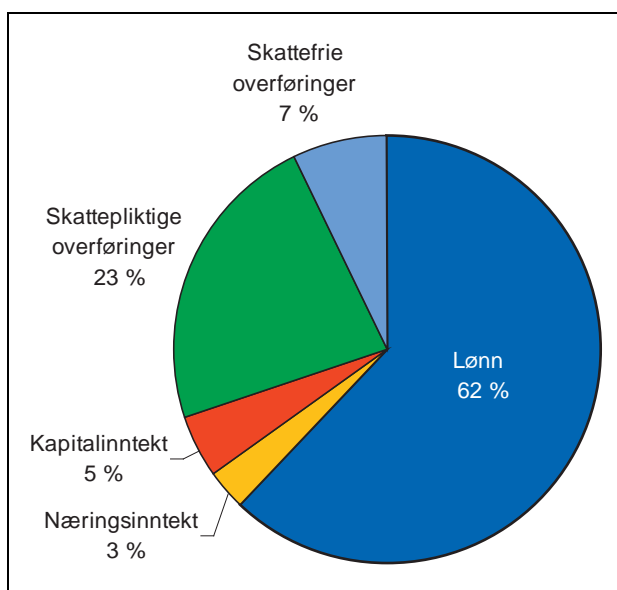


Figur 4.5 Inntektskilder for kvinner. Prosent. 2004

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Inntektsstatistikk for personer og familier (Tronstad (red.) 2007)

skatt, noe som utgjorde 54 prosent av hva menn betalte i skatt. Etter utlignet skatt sto kvinner oppført med 322 milliarder kroner i inntekt og menn med om lag 450 milliarder. Det vil si at kvinners inntekt etter skatt utgjør 72 prosent av tilsvarende for menn. Ser vi på samlet inntekt før skatt, så utgjorde som nevnt, kvinners andel 67 prosent av tilsvarende for menn.

Inntektsstatistikken kan ikke gi et helt korrekt bilde av hvordan ulike inntektstyper fordeler seg mellom kvinner og menn. De fleste inngår i et økonomisk fellesskap med andre, der en deler på både



Figur 4.6 Inntektskilder for menn. Prosent. 2004

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Inntektsstatistikk for personer og familier. (Tronstad (red.) 2007).

inntekter og utgifter. Det er for eksempel flere typer inntekter som er klart husholdnings- og familierelaterte, men som registreres på bare en mottaker i husholdningen. Det gjelder inntekter som sosialhjelp, bostøtte og barnetrygd. I tillegg kan det være tilfeldig hvem av ektefellene som er registrert med felles kapitalinntekter og formue ved skatteligningen (Tronstad (red.) 2007).

#### Yrkesinntekt

Innsnevres definisjonen til kun å omfatte yrkesinntekt, som består av lønnsinntekt og næringsinntekt, så mottok kvinner 61 prosent av menns yrkesinntekt og 65 prosent av menns lønnsinntekt i 2004. I lønnsinntekt mottok kvinner drøye 254 milliarder sammenlignet med nesten 393 milliarder hos menn. Langt færre kvinner enn menn har inntekt som selvstendig næringsdrivende. Rundt 103 000 kvinner hadde registrert næringsinntekt i 2004 sammenlignet med 243 000 menn (tilsvarende 65 prosent). Kvinners næringsinntekt utgjorde til sammen 27 prosent av menns næringsinntekt (Ibid: 48).

#### Kapitalinntekter

Tabell 4.3 viser at kapitalinntekter er skjevt fordelt mellom kvinner og menn. Tabellen gir en samlet oversikt over kapitalinntekter i 2004, fordelt på renteinntekter og aksjeutbytte. Det er viktig å merke seg at tallene skjuler en del måleproblemer i statistikken. Felles kapitalinntekter vil for eksempel i større grad være registrert på mannen. Grunnen til at flere kvinner enn menn likevel har kapitalinntekt, er at flere kvinner er alderspensjonister, som er en gruppe med renteinntekter. Særlig aksjeutbytte er skjevt fordelt. Kvinner mottok 28 prosent av menns kapitalinntekt og 23 prosent av det menn mottok i aksjeutbytte. Her er det verdt å merke seg at aksjeutbytte blant menn er preget av svært høye beløp til et fåtall personer (Ibid:48).

#### Overføringer

Samlet inntekt består også av offentlige overføringer, som bostøtte, barnetrygd, dagpenger under arbeidsledighet, pensjonsytelser og sosialhjelp. I tillegg kommer sykepenger og foreldrepenger. Her presenteres kort de viktigste overføringene som foreldre, særlig mødre, mottar i forbindelse med barn og omsorg.

Samlet sett mottar kvinner mer i pensjoner, trygder og andre stønader fra det offentlige, enn menn. Særlig i barnefasen bidrar det norske skat-



Tabell 4.2 Yrkesinntekt for kvinner og menn, i kroner og prosent. Antall personer. 2004

	Millioner kroner			Antall personer	
	Kvinner	Menn	Kvinner andel av menn (prosent)	Kvinner andel av menn (prosent)	
Yrkesinntekt	266 650	438 537	61	91	
Lønnsinntekt	254 476	392 778	65	95	
Netto næringsinntekt	12 173	45 759	27	42	

Kilde: Tronstad (red.), Statistisk sentralbyrå, Rapport 2007/1.

Tabell 4.3 Kapitalinntekter for kvinner og menn i kroner og prosent. Antall personer. 2004

	Millioner kroner			Antall personer	
	Kvinner	Menn	Kvinner andel av menn (prosent)	Kvinner andel av menn (prosent)	
Kapitalinntekt	19 530	70 622	28	104	
Brutto renteinntekt	3507	5911	59	104	
Aksjeutbytte	11 858	50 724	23	50	

Kilde: Tronstad (red.), Statistisk sentralbyrå. Rapport 2007/1.

Tabell 4.4 Skattepliktige overføringer for kvinner og menn i kroner og prosent. Antall personer. 2004

	Millioner kroner			Antall personer	
	Kvinner	Menn	Kvinner andel av menn (prosent)	Kvinner andel av menn (prosent)	
Skattepliktige overføringer	95 406	95 638	100	129	
Overføringer som administreres av Arbeids- og velferdsetaten	73 555	67 038	110	148	
Herav					
Alderspensjon	39 901	38 164	105	142	
Uførepensjon	19 950	19 556	102	136	
Etterlattepensjon	2 174	61	3593	2200	
Overgangsstønad	1 786	111	1605	1039	
Tjenestepensjon	17 052	21 611	79	125	
Dagpenger under arbeidsledighet	4 362	6 507	67	76	
Andre	437	483	91	103	

Kilde: Tronstad (red.), Statistisk sentralbyrå. Rapport 2007/1.

tesystemet til en betydelig omfordeling av inntekt fra menn til kvinner. Dette henger sammen med at kvinner gjennomsnittlig har lavere inntekt enn menn, de tar større del i ubetalt husholdsarbeid og har større ansvar for barneomsorg. Både når det

gjelder skattepliktige og skattefrie overføringer, er det flere kvinner enn menn som er mottakere.

Oversikten over skattepliktige inntekter omfatter ikke foreldrepenger, fordi det registreres som lønn og inngår ikke i inntektsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå. Det totale beløpet som i alt utbeta-

Tabell 4.5 Skattefrie overføringer for kvinner og menn i kroner og prosent. Antall personer. 2004

	Millioner kroner			Antall personer
	Kvinner	Menn	Kvinnerns andel av menn (prosent)	Kvinnerns andel av menn (prosent)
Skattefrie overføringer	29 388	9 506	309	254
Barnetrygd	13 472	673	2003	1576
Kontantstøtte	2 947	137	2154	2063
Engangsstønad ved fødsel	414			
Bostøtte	1446	523	276	280
Studiestipend	4047	2763	146	137
Sosialhjelp	1902	2981	64	80
Grunn- og hjelpestønad	1537	1369	112	132
Andre	3 623	1059	342	244

Kilde: Tronstad (red.), Statistisk sentralbyrå: Rapport 2007/1.

les fra statsbudsjettet per år til foreldrepenger er om lag 11 milliarder kroner.

Tabell 4.4 viser totaltall for ulike opparbeidede og behovsprøvde ytelser fra folketrygden, herunder alders-, uføre- og etterlattepensjon, og overgangsstønad. Disse overføringene er skattepliktige. For de fleste inntekststypene er det flere kvinnelige enn mannlige mottakere. Kvinnerns omsorgsansvar vises i denne tabellen særlig gjennom deres høye bruk av overgangsstønad. Overgangsstønaden er en ytelse som gis til en ugift, skilt eller separert mor eller far, som er alene om omsorgen for barn. I 2004 mottok 23 900 kvinner overgangsstønad, mot 2 300 menn.

Det er flest kvinner som mottar tjenestepensjon, nesten 358 000 kvinner mot 287 000 menn. En av årsakene er at det er flest kvinner som mottar tjenestepensjon er en høy andel kvinner i offentlig sektor hvor slike ordninger er utbredt. Når det gjelder samlet utbetalte beløp, mottar imidlertid kvinner 80 prosent av det menn gjør.

Langt flere kvinner enn menn har alderspensjon og etterlattepensjon, noe blant annet som skyldes at de lever lengre enn menn i gjennomsnitt. Kvinnen er også i flertall blant minstepensjonistene. Halvparten av de kvinnelige alderspensjonistene er minstepensjonister, mens dette er tilfelle for en av ti blant mannlige alderspensjonister.

Kvinner er i stort flertall blant mottakene av skattefrie overføringer, jamfør tabell 4.5. Dette skyldes i stor grad at kvinner har større ansvar for barneomsorg enn menn. Det er i all hovedsak kvinner som står som mottakere av barnetrygd og kontantstøtte, i tillegg til engangsstønad ved fødsel og stønad til barnetilsyn for enslige forsørgere.

597 200 kvinner mottok barnetrygd i 2004. Det tilsvarende tallet for menn var 37 900. 111 400 kvinner mottok kontantstøtte, mens det samme bare gjaldt for 5400 menn.

Tallene vi har presentert ovenfor gir et bilde av hvordan den norske velferdssamfunnet gjennom trygdesystemet bidrar til en omfordeling av inntekt fra menn til kvinner. Særlig i forbindelse med at de har hovedansvaret for omsorg for barn, er mange kvinner mottakere av de ulike typer stønader.

#### 4.4 Lønnsforskjeller og personlige ressurser

Likelønn for kvinner og menn er ikke et mål om lik lønn for alle, men at lønn skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn og at urimelige lønnsforskjeller basert på kjønn ikke kan aksepteres. Det er mange forhold som kan «forklare» lønngapet mellom kvinner og menn. En faktor er forskjell i personlige ressurser. Teorier om personalkapital (se kapittel 9) tar utgangspunkt i at alle personer har produktive ressurser som kan styrkes og forbedles. Investering i form av utdanning og opplæring i arbeidslivet øker individets produktivitet.

Ved hjelp av statistikk og analyser er det mulig å vise sammenhenger mellom personlige ressurser og forskjeller i lønn for kvinner og menn. I dette avsnittet ser vi på hvilken betydning forskjeller mellom kvinner og menns utdanningslengde, yrkeserfaring og alder har for lønngapet. Det synes allment akseptert at arbeidskraften belønnes etter produktivitet. Av dette følger at dersom utdanning

og erfaring øker produktiviteten, vil det være akseptabelt at faktorer som utdanning og yrkeserfaring belønnes med høyere lønn. Selv om det skulle være slik at produktiviteten avtar med alder, er det imidlertid liten aksept for at arbeidstakere skal tape lønsmessig på grunn av alder.

#### 4.4.1 Lønnsforskjeller og utdanningsnivå

Siden midten på 70-tallet har kvinner stått for det aller meste av tilveksten i høyere utdanning og flere kvinner enn menn har i dag høyere utdanning.<sup>3</sup> Generelt viser lønnsstatistikken at det er et lønnsgap mellom kvinner og menn også innen utdanningsgrupper og at det er større lønnsforskjeller innen grupper med høyere utdanning enn innen grupper med lavere utdanning, se figur 4.7.

Blant alle ansatte med grunnskole som høyeste utdanningsnivå hadde kvinner i gjennomsnitt nær 86 prosent av menns lønn. Blant ansatte med inntil 4 år høyskoleutdanning, var den tilsvarende lønns-

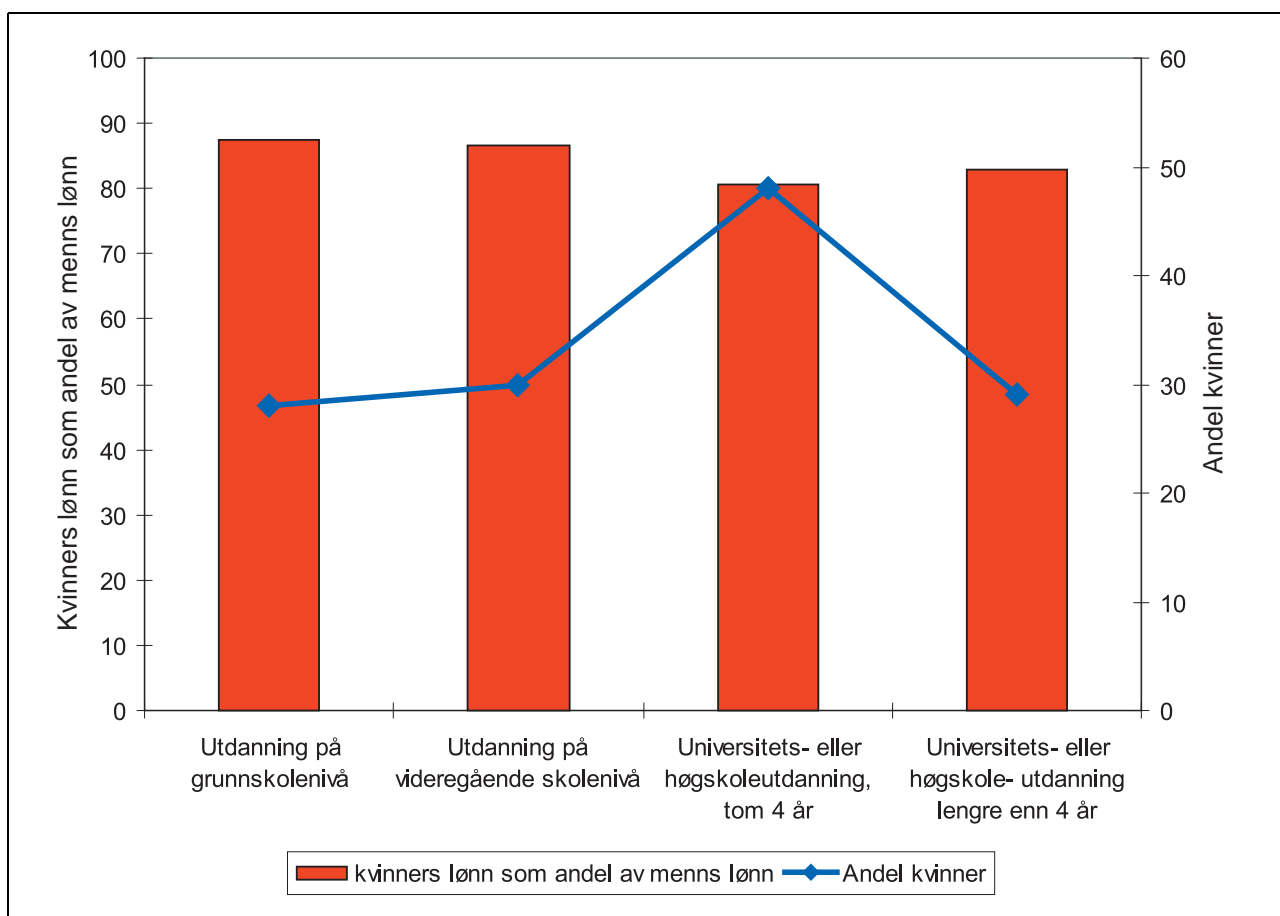
andelen under 80 prosent i forhold til menn. Ser vi på ansatte med over 4 år høyskoleutdanning var andelen noe høyere, med om lag 82 prosent. (Dette gjelder for lønn korrigert for arbeidstid i hele økonomien).

Dette mønsteret med størst forskjell blant grupper med høy utdanning har vært tilnærmet det samme i hele perioden fra 1997 til 2005. Figur 4.8 viser utviklingen i lønnsforskjeller mellom heltidsansatte kvinner og menn for ulike utdanningsgrupper.

For perioden 1997–2005 har det vært en tilnærming mellom kvinners og menns lønninger for alle utdanningsnivåer med unntak av ansatte med universitets- eller høyskoleutdanning lengre enn fire år. Her har lønnsforskjellen økt.

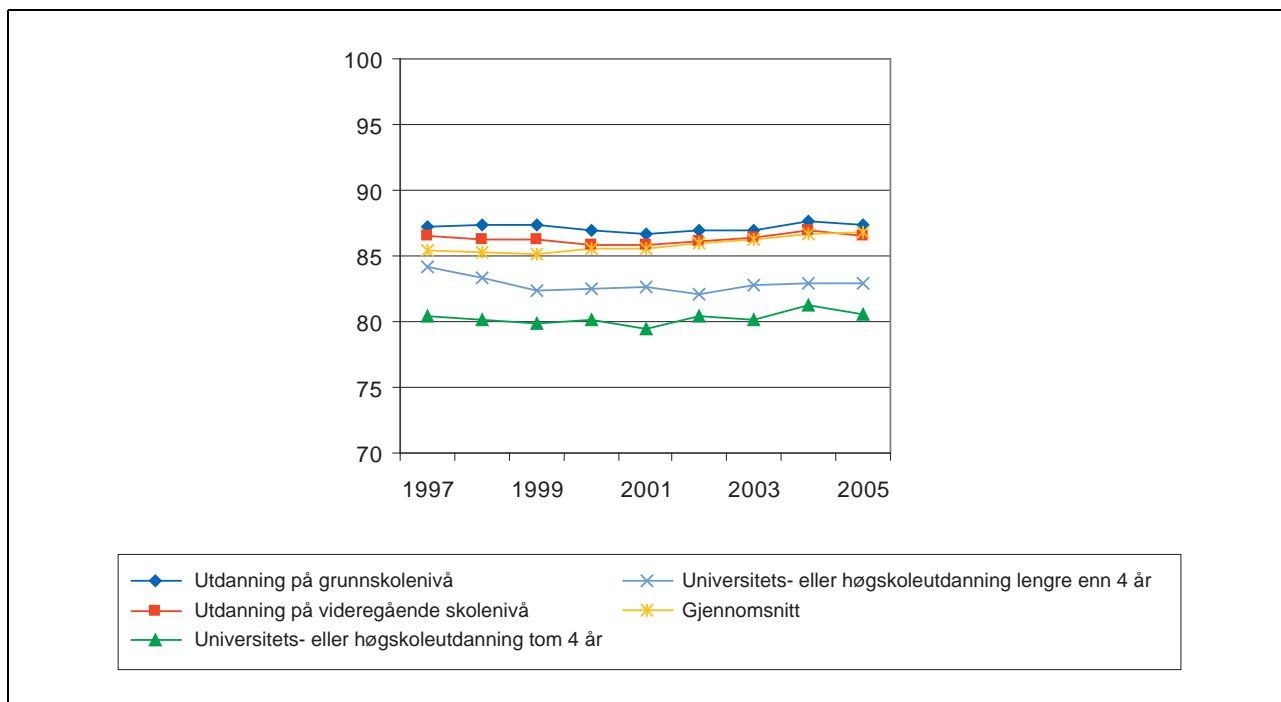
Figur 4.9 viser årslønn for kvinner og menn med høyere utdanning lengre enn fire år etter næring. Vi ser at kvinner tjener mindre enn menn i alle næringene. Ansatte – både kvinner og menn – med høy utdanning, har lavere lønnsnivå i staten, skoleverket og kommunene, enn i øvrige næringer. Menn innen finanstjenester og helseforetak ligger høyest på lønsskalaen, etterfulgt av menn i

3. Med høy utdanning menes en utdanning på mer enn fire år utover videregående skole.



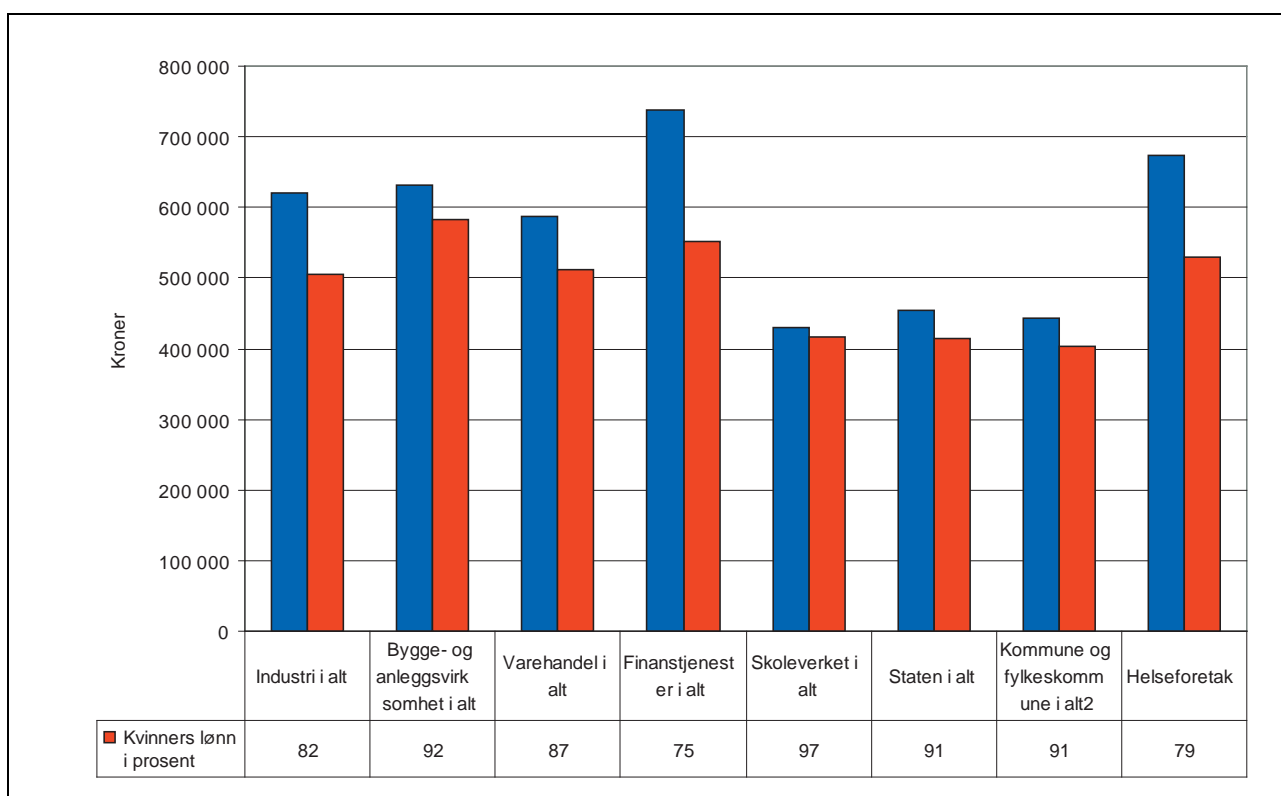
Figur 4.7 Kvinner lønn som andel av menns lønn etter utdanning. Andel kvinner. Heltidsansatte. 2005

Kilde: NOU 2007:3.



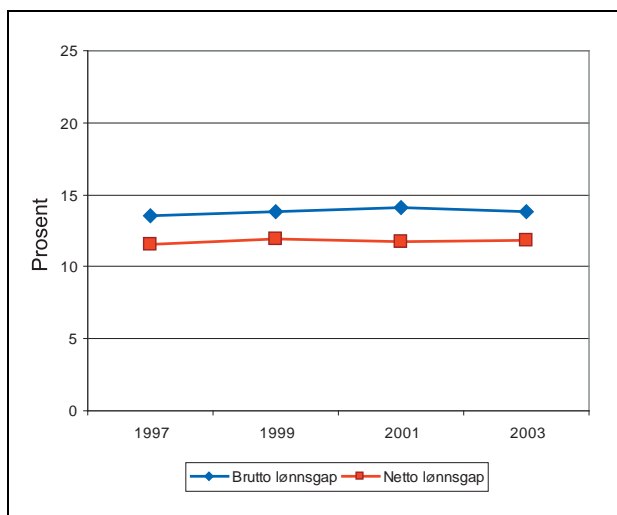
Figur 4.8 Kvinnerens lønn som andel av menns lønn etter utdanning. 1997 – 2005

Kilde: NOU 2007:3.



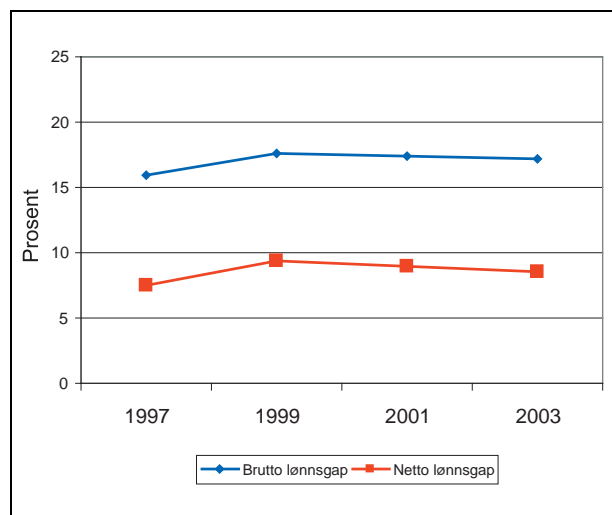
Figur 4.9 Kvinnerens lønn som andel av menns lønn fordelt på næring. Heltidsansatte med utdanning lengre enn fire år. Kroner. 2006

Kilde: NOU 2007:3.



Figur 4.10 Brutto og netto lønnsgap mellom kvinner og menn. Utdanning på videregående skole. 1997 – 2003

Kilde: Torp og Schøne 2005.

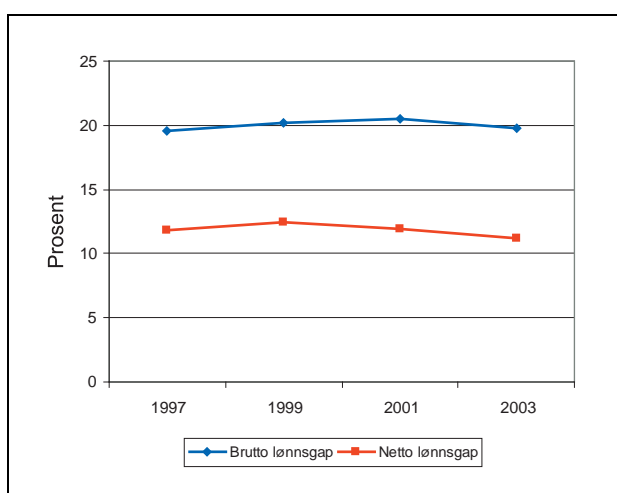


Figur 4.12 Brutto og netto lønnsgap mellom kvinner og menn. Universitets og høyskole høyere grad. 1997 – 2003

Kilde: Torp og Schøne 2005.

industrien og bygg- og anlegg. Gruppen med høy utdanning som har lavest gjennomsnittlig lønn er kvinner ansatt i kommunene.

Det er foretatt en analyse av brutto og netto (time)lønnforskjeller for ulike utdanningsgrupper. Brutto lønnsgap er basert på gjennomsnittslønn for kvinner og menn og angir hvor mye lavere lønn kvinner har sammenlignet med menn på samme utdanningsnivå. Netto lønnsgap angir hvor mye lavere lønn kvinner har når en sammenligner kvinner og menn med samme utdanningsnivå,



Figur 4.11 Brutto og netto lønnsgap mellom kvinner og menn. Utdanning på universitets- og høyskole lavere grad. 1997 – 2003

Kilde: Torp og Schøne 2005.

samme potensielle yrkeserfaring og som arbeider i samme sektor (offentlig versus privat sektor).

Analysen er gjennomført for grupper med utdanning fra videregående skole, universitets- og høyskole lavere grad og universitets- og høyskole høyere grad. Figurene (3 stk) viser lønnsgapet for kvinner sammenlignet med menn (Torp og Schøne 2005).

Kontrollert for sektor og erfaring reduseres kvinnefratrekket for alle utdanningsnivåer. Netto lønnsgap er minst for lønnstakere med universitets- og høyskoleutdanning av høyere grad (akademikere), om lag 8 prosent i 2003. For de to andre utdanningsgruppene ligger fratrekket på om lag 12 prosent. Med andre ord: nettofratrekket er mindre enn bruttofratrekket for alle tre utdanningsnivåer. Forskjellen mellom brutto og netto er særlig stor for arbeidstakere med høyere utdanning. Dette skyldes blant annet at nettofratrekket tar hensyn til offentlig versus privat sektor. Det store lønnsgapet mellom kvinner og menn med høyere utdanning skyldes derfor for en stor del fordelingen på offentlig og privat sektor, som betaler ulikt for høyere utdanning (Barth og Schøne 2006 b).

#### 4.4.2 Lønnsforskjeller og alder – generasjoner og livsløp

En annen grunn til at lønnsutjevningen går sakte kan være at kvinner kom senere inn i arbeidslivet, at det er flere menn som har høyere alder i arbeids-

livet og at menn i gjennomsnitt har lengre yrkeserfaring.

Både kvinner og menn i arbeidslivet i dag representerer ulike generasjoner. De eldste er født på 1940-tallet og de yngste født på 80-tallet. De eldste kom ut i arbeidslivet på 60-tallet, og var en arbeidsstyrke dominert av menn. I 1972 var 44 prosent av kvinnene i arbeidsstyrken, og de økte til 60 prosent i 1986 og 68 prosent i 2006. Sysselsettingen for menn i samme perioden har gått noe ned fra 77 til 76 prosent.

Sett i lys av at kvinner først for 20 år siden for alvor begynte å ta høyere utdanning, er det ikke overraskende at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er størst i de eldste aldersgruppene. Alder er ikke et fullgodt mål for yrkeserfaring, men kan likevel sees som et potensielt uttrykk for yrkeserfaring. Figur 4.13 viser kvinners og menns lønn i kroner etter alder. Omregnet til prosent og kvinners lønn som andel av menns lønn, viser det seg at i aldersgruppene under 29 år er kvinners andel av menns lønn om lag 94 prosent, mens den tilsvarende andelen i aldersgruppene mellom 55 og 60 år er på 82 prosent. Aldersgruppen mellom 35 og 39 år er antallsmessig den største, og her hadde kvinner omtrent 89 prosent av menns lønn. Lønn er her korrigert for arbeidstid og omfatter heltidsansatte kvinner og menn.

En analyse av lønnsutviklingen i staten (Schøne 2006) viser også at lønnsgapet mellom kvinner og

menn er mindre blant yngre enn eldre arbeidstakere. Analysen ser på forskjellen mellom netto og brutto lønnsgap, og den viser at forskjellen mellom brutto og nettolønnsgapet er mye større blant eldre enn blant yngre arbeidstakere. Netto lønns-gap sammenligner grupper som har felles kjennetegn, som like lang utdanning og yrkeserfaring. Når forskjellen mellom brutto og netto lønns-gap er mindre blant yngre lønnstakere avspeiler det at yngre kvinner og menn er mye mer like med hensyn til observerte kjennetegn som påvirker time-lønn, særlig utdanning.

At lønnsgapet generelt er mindre blant yngre enn blant eldre arbeidstakere, kan skyldes to ting: generasjonseffekter (kohorteffekter) eller livsløpseffekter. Den første effekten vil si at lønnsforskjellene er større blant eldre generasjoner enn blant yngre generasjoner. Den andre effekten vil bety at lønnsgapet mellom kvinner og menn øker med alderen. I et likelønnsperspektiv er denne forskjellen viktig.

Barth og Schøne (2006a) har sett nærmere på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn over livsløpet, og spør om lønnsforskjellene skyldes generasjon eller livsløp og karriere. De tar utgangspunkt i to tolkinger av at lønnsgapet øker med alder. Den ene er at med økende likestilling, utdanning og yrkesaktivitet blant kvinner, så er lønnsforskjellene mellom kvinner og menn på vei til å forsvinne. Ettersom nye generasjoner velutdannede kvinner kommer ut i arbeidslivet vil lønnsforskjellene bli mindre. En annen tolking er at når lønns-gapet øker med alderen, så er det et uttrykk for forskjellig karriereløp mellom kvinner og menn. Dersom det er generasjonseffekter som gjør seg gjeldende, så er det positivt i et likestillingsperspektiv. Men dersom det er et livsløpsfenomen, så må vi forvente at også dagens unge generasjoner kvinner vil komme dårligere ut når de blir eldre.

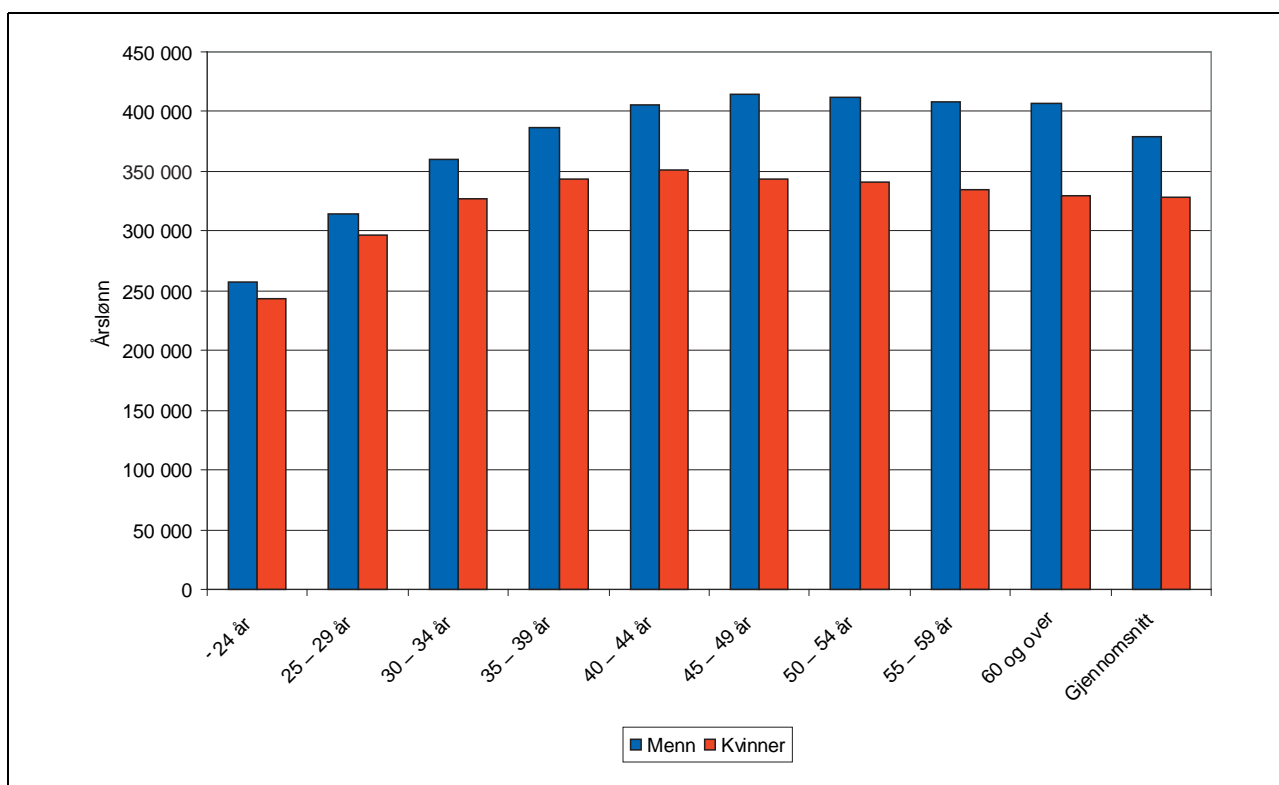
For å teste hvilken tolking som er riktig, har de analysert data fra flere år for å skille generasjons og livsløpseffekter. Resultater fra denne analysen «viser at ulik lønnsvekst mellom kvinner og menn gjennom karrieren er hovedforklaringen» (Ibid.:231). Lønnsgapet er med andre ord noe som utvikler seg under livsløpet, og er ikke på vei til å forsvinne «av seg selv» i takt med økende likestilling på andre områder. Timelønnen stiger raskere for menn enn for kvinner i løpet av karrieren.

Tallene viser timelønnsforskjeller beregnet for kvinner og menn med samme utdanningslengde, potensiell yrkeserfaring og samme heltids- eller deltidstilknytting innenfor hver generasjon (kohort). Figuren bekrefter at lønnsforskjellene er minst for de yngste generasjonene og størst for de

### Boks 4.3 Generasjoner og livsløp

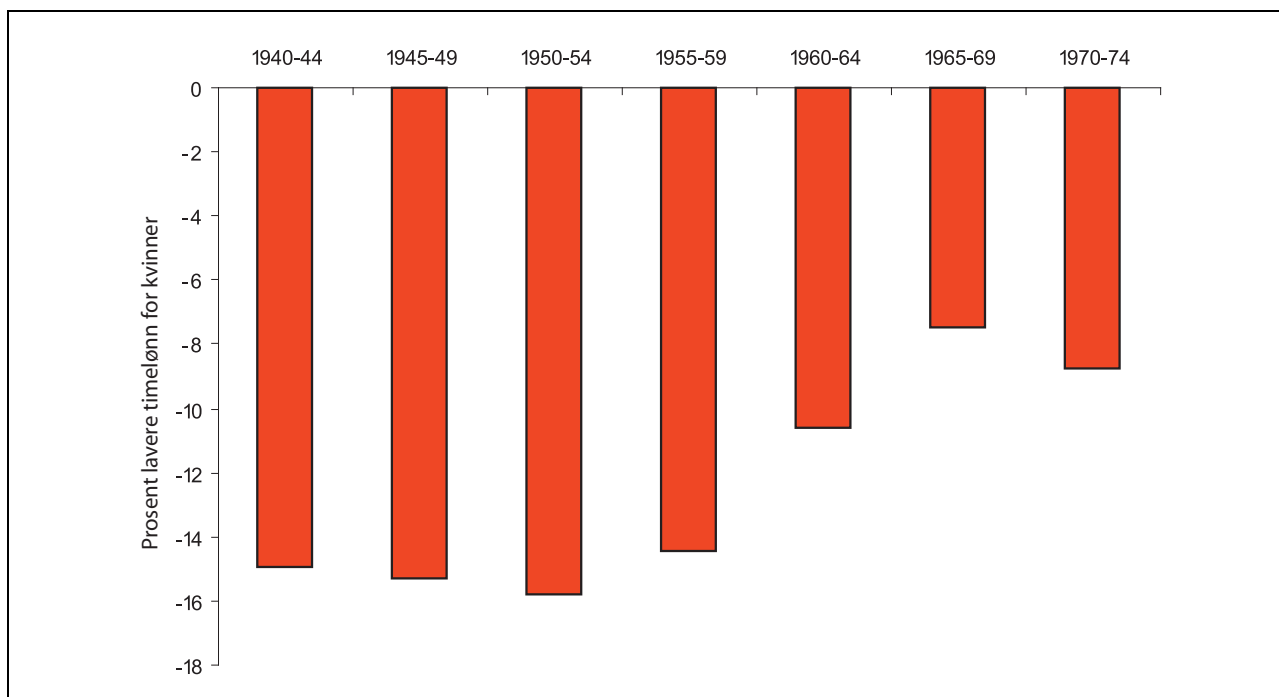
*Kohort* tar utgangspunkt i fødselskull i befolkningen og måler lønn og lønns-gap for ulike aldersgrupper, på et gitt tidspunkt. Generasjonseffekten viser for eksempel om det er mindre lønnsforskjell mellom kvinner og menn som er 30 år i dag, enn for de som er 50 år i dag. Dersom vi har en kohorteffekt betyr det at de unge kvinnene vil «bære med seg» en lønn som er mer lik menns lønn enn eldre generasjoner gjorde. Og det er grunn til å se lyst på utviklingen.

*Livsløpsanalyser* følger utviklingen over tid for individer eller grupper. Når lønns-gapet er større blant eldre generasjoner enn yngre, så kan det være en konsekvens av at lønns-gapet øker når arbeidstakerne blir eldre. Dersom vi har en livsløpseffekt betyr det at avstanden mellom kvinners og menns lønnsnivå vil øke også for de som er unge arbeidstakerne i dag, og at kvinner må forvente større lønns-gap når de blir eldre.



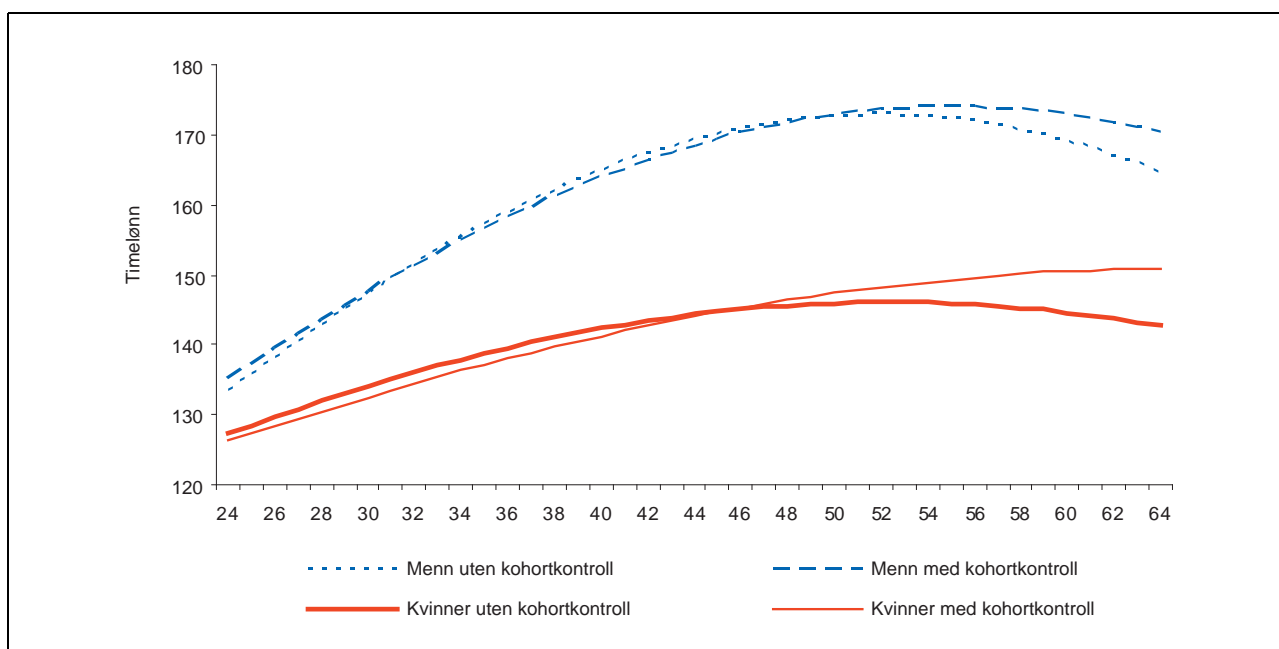
Figur 4.13 Kvinner og menn lønn fordelt på aldersgrupper. Kroner. 2005 Heltidsansatte

Kilde: NOU 2007:3.



Figur 4.14 Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn etter fødselskohort 1997. Prosent lavere timelønn for kvinner

Kilde: Barth og Schøne 2006.



Figur 4.15 Lønnsprofil etter alder for kvinner og menn. Kontrollert for kohort og estimert på tverrsnittsdata

Kilde: Barth og Schøne 2006.

eldste generasjonene. Blant de som er kommet opp i 40 årene (i 1997) ligger lønnsgapet på 14 til 16 prosent. Disse tallene er imidlertid basert på tverrsnittsdata og skiller ikke mellom generasjons- eller livsløpseffekter.

For å skille generasjonseffekten fra livsløp og karriereeffekten er det benyttet data for årene 1997 – 2003 fra lønnsstatistikken. Data gjør det mulig å følge hvordan kvinner og menn fra samme generasjon gjør det i arbeidslivet over tid. Figur 4.15 viser lønnsutviklingen over tid innenfor hver kohort (kontrollert for effekten av å komme fra en bestemt generasjon) sammenlignet med lønnsprofilen etter alder estimert på tverrsnittsdata (uten generasjonskontroll).

For det første viser lønnsprofilene for kvinner og menn et lønnsgap som øker med alderen. Beregnet timelønn for menn øker mer enn for kvinner.

For det andre har kvinner og menn en lik utvikling over tid, ved at de begge når et maksimum i timelønn rundt 50 år, deretter avtar både kvinner og menns lønnsutvikling mot slutten av karrieren.

For det tredje, og det sentrale her, er at de to kurvene for kvinner og menns lønnsprofil, med og uten kontroll for generasjoner, er slående like. Kurvene viser at når det kontrolleres for effekten av generasjoner så påvirker ikke det lønnsgapet mellom kvinner og menn. Det betyr at lønnsforskjellen mellom kvinner og menn øker over tid gjennom

livsløpet. Økende lønnsgap med alder kan ikke forklares som en generasjonseffekt.

I sine konklusjoner drøfter forfatterne årsakene til at kvinner og menn har ulik lønnsvekst gjennom karrieren. Lønnsveksten kan skyldes kompetansebygging gjennom yrkeslivet og karriere gjennom stillingsopprykk. Når lønnsforskjellene mellom kvinner og menn øker over livsløpet kan det skyldes svakere karriereutvikling innen typiske kvinneyrker enn for typiske mannsyrker. Eller det kan skyldes forskjellig karriereutvikling for kvinner og menn innen samme yrker. Tidligere analyser i Barth m. fl. (2005) viser at begge disse faktorene spiller en rolle. Men det er ikke mulig ut fra disse analysene å si hva som skyldes forskjeller i valg og hva som ligger i forskjeller i muligheter. Forskjellen i lønnsvekst for kvinner og menn sammenfaller med en periode hvor arbeidstakere også har de største familieforpliktelsene. Fravær fra arbeidslivet virker hemmende på karriereutviklingen. Dette drøfter vi nærmere i kapittel 12.

#### 4.4.3 Lønnsforskjeller, barn og familie

Hardoy og Schøne (2007) har analysert hvor mye barn betyr når vi skal forklare timelønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Analysen viser at lønnsgapet mellom kvinner og menn er markert større blant kvinner og menn med barn enn kvinner og menn uten barn. I både 1997 og 2003 var gjennom-



snittslønnen til kvinner uten barn 95 prosent av gjennomsnittslønnen til menn uten barn. For kvinner med barn øker denne forskjellen til 85 prosent og 86 prosent av lønnen for menn med barn. Analysen viser netto lønns-gap, det vil si lønnsforskjeller blant kvinner og menn med lik alder, utdanningsnivå, bosted, sivil status, landbakgrunn, næring og arbeidssted

Analysen viser videre at sammenhengen mellom antall barn og timelønn er forskjellig for kvinner og menn. Kvinner med barn har generelt lavere timelønn sammenlignet med kvinner uten barn. Kvinner med to barn har 3 prosent lavere timelønn, mens kvinner med tre barn eller flere har 5,5 prosent lavere timelønn enn kvinner uten barn. For menn er det motsatt, menn med barn har høyere timelønn sammenlignet med menn uten barn. Generelt påvises en økonomisk «straff» for kvinner med barn, og en økonomisk «belønning» for menn. Analyser viser det samme mønsteret for sammenhengen mellom kjønn, sivilstatus og timelønn.

Sammenhengen mellom barn og timelønn er ganske lik sammenhengen mellom yrkeserfaring og timelønn. Generelt stiger timelønnen med erfaring, og er i størrelsesorden 1,5 til 2 prosent per år. Analysen viser at kvinner taper omtrent 1,5 prosent per barn. Dersom vi antar at kvinner er borte omtrent et år per barn, er lønnstapet omtrent lik tapet av ett års yrkeserfaring.

Dette lønns-gapet øker med antall barn og det er særlig tydelig i privat sektor. I privat sektor kan ca 40 prosent av timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn tilbakeføres til barn. I offentlig sektor betyr barn mindre for lønns-gapet, og forklarer mindre enn 20 prosent.

Denne sammenhengen mellom lønn og barn er ikke nødvendigvis kausal. Det er ikke tilfeldig

hvem som får barn og hvem som ikke får barn, og lønnsforskjellene mellom gruppene kan være overdrevet. Tallene gir likevel grunn til å konkludere at familiesituasjonen har konsekvenser for karrierer på arbeidsmarkedet, og at dette mønsteret varierer for kvinner og menn. Se nærmere omtale av sammenhengen mellom barn og lønn i kapittel 12.

#### 4.5 Lønnsforskjeller og strukturer i arbeidslivet

Flere forhold i arbeidslivet har betydning for lønns-gapet mellom kvinner og menn. Slike forhold er for eksempel sektor, yrke og lønns-systemer. Et dominerende trekk ved det norske arbeidslivet er sterk grad av kjønns-segregering, det vil si at menn og kvinner arbeider i ulike sektorer og i ulike yrker. Arbeidsmarkedet er nærmere beskrevet i kapittel 3.

I dette kapitlet tar vi for oss en del statistikk og analyser som kan belyse sammenhenger mellom slike strukturelle forhold og lønns-gapet mellom kvinner og menn. For nærmere omtale av forhandlings-systemet og det kjønnsdelte arbeidsmarkedets betydning for lønns-gapet, se kapittel 11.

##### 4.5.1 Lønnsforskjeller i offentlig og privat sektor

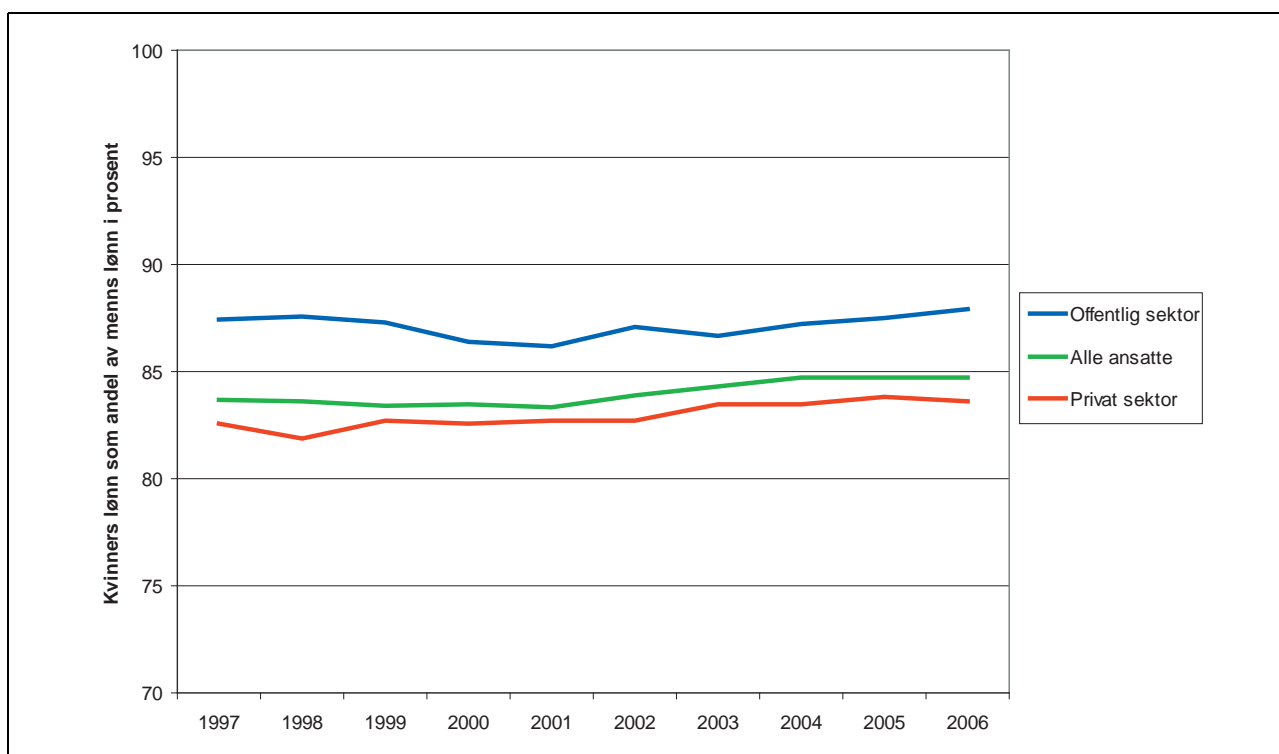
En tydelig forskjell mellom kvinners og menns sysselsettingsmønster er at kvinner i langt større grad enn menn arbeider i offentlig sektor, og at flere menn enn kvinner arbeider i privat sektor. De kvinne-dominerte yrkene er konsentrert i offentlig sektor, særlig i kommunesektoren hvor vi finner de store omsorgsyrkene.

Tabell 4.6 Gjennomsnittlig månedsfortjeneste i alt per heltidsekvivalent og kvinners lønn i prosent av menns lønn per 3. kvartal 2006. Alle ansatte etter sektor

Sektor	Månedsfortjeneste i alt		Kvinnens lønn i prosent av menns lønn
	Menn	Kvinner	
Alle ansatte	32 674	27 688	84,7
Offentlig sektor	31 838	27 984	87,9
Av dette:			
Stat <sup>1</sup>	32 6633	29629	90,7
Kommune og fylkeskommune	28 717	26 660	92,8
Privat sektor	32 836	27 448	83,6

<sup>1</sup> Eksklusive sykehus-tjenester

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk.



Figur 4.16 Kvinnens lønn som andel av menns lønn 1997–2006. Gjennomsnittlig månedslønn per heltidsekvivalent. Alle ansatte. Offentlig og privat sektor

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk alle ansatte.

Tabell 4.6 viser gjennomsnittlig månedslønn korrigert for arbeidstid for alle ansatte, både heltid og deltid, i privat sektor, staten og kommunene i 2006. Av tabellen går det fram at kvinnens månedslønn utgjør 84,7 prosent av menns månedslønn i 2006. Det er større lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i privat enn offentlig sektor, og den minste forskjellen finner vi i kommunene. Vi ser også at mens lønnsnivået for menn er høyere i privat enn offentlig sektor, er det motsatte tilfellet når det gjelder kvinner. Blant kvinnene er det kvinner i staten som tjener mest.

Denne forskjellen i lønnsbildet for kvinner og menn avspeiler forskjell i lønnsstruktur mellom offentlig og privat sektor. Offentlig sektor har en mer sammenpresset lønnsstruktur enn privat sektor. Ufaglærte og lavlønnte i offentlig sektor er som oftest bedre betalt enn tilsvarende grupper i privat sektor. Når det gjelder høyt kompetente arbeidstakere er situasjonen omvendt (Høgsnes 2002). Næringer med lav lønn i privat sektor er også de mest kvinnedominerte næringene, som varehandel og hotell og restaurant.

De senere årene har det vært små endringer i lønns-gapet mellom kvinner og menn, se figur 4.16. Figuren viser utviklingen over tid for alle ansatte i hele økonomien i privat og offentlig sektor i perio-

den 1997–2006. For alle ansatte har det vært en svak øking i kvinnens andel av menns lønn fra 83,7 prosent i 1997 til 84,7 prosent i 2006. I privat sektor har andelen økt fra 82,6 prosent til 83,6 prosent. Også i offentlig sektor har lønns-gapet blitt mindre i løpet av perioden, etter en økning i perioden 1999 – 2001.

#### 4.5.2 Lønnsforskjeller og næring

Ser vi på hovednæringene i arbeidslivet, finner vi at noen næringer har kvinne- eller mandedominans. Den største andelen kvinner finner vi i kommunene, skoleverket og hotell- og restaurant. Bygge- og anleggsvirksomhet er den næringen som er mest kjønnssegregert, med 95 prosent menn. Størst kvinneandel finner vi i helseforetakene med 72 prosent kvinner. Fordeling etter næring gir imidlertid et grovt mål på nivå av kjønnssegregering. Arbeidsmarkedet kan også deles inn etter hovedforhandlingsområder. Kapittel 11 gir en oversikt og analyse av lønnsstrukturen og hvordan kvinner og menn fordeler seg i forhandlingsområdene.

Figur 4.17 viser kvinnens og menns årslønn og andelen kvinner i noen utvalgte næringer. Tallene omfatter bare heltidsansatte. Lønns-gapet mellom

#### Boks 4.4 Lønnsnivå og lønnsforskjeller blant statsansatte 1987–2004

Institutt for samfunnsforskning har over tid gjennomført flere studier av lønnsdannelsen og lønnsforskjeller i staten. Den siste rapporten (Schøne 2006) følger opp disse studiene og gir en samlet analyse av data for en periode på 14 år.

Rapporten presenterer en analyse av hvordan lønnsstrukturen har utviklet seg etter at lønnsystemet i staten ble desentralisert og forenklet i 1991. Analysen viser at statlige lønninger er minst like sammenpresset etter desentraliseringen som den var før 1991. Lønnsbredningen økte noe i 2003, men falt tilbake i 2004. Det nye lønnsystemet har ikke ført med seg større lønnsforskjeller innen samme stilling, og det er ingen forskjell mellom kvinner og menns lønnsutvikling.

Staten er den sektoren, sammenlignet med kommunal og privat sektor, som har lavest avkastning av utdanning. Reformene i lønnsforhandlingssystemet de siste årene har ikke endret dette. Staten er fortsatt den sektoren hvor lønnsforskjellene mellom de høyt og lavt utdannede er minst. Rapporten viser at avkastning av utdanning falt markert i perioden 1987–2004. I 2004 hadde gjennomsnittskvinnen i staten ett år mindre utdanning enn gjennomsnittsmannen.

I løpet av hele analyseperioden under ett 1987 – 2004 ble lønnsgapet mellom kvinner og menn i staten redusert markert. Analysene viser at det er størst reduksjon i brutto forskjeller. For

netto forskjeller når en tar hensyn til yrkeserfaring, utdanning og arbeidstid, er reduksjonen mindre. Det betyr at reduksjonen i stor grad skyldes at utdanningsnivået blant kvinner i staten har økt i perioden.

I 1987 var brutto gjennomsnittstimelønn for kvinner 21,1 prosent lavere enn for menn. Denne forskjellen er redusert til omtrent 12 prosent i 2004. Netto lønnsforskjell mellom kvinner og menn reduseres fra 9,8 i 1991 til 6,3 prosent i 2004. Det er lønnsforskjellen mellom kvinner og menn med lik utdanning, yrkeserfaring, ansiennitet og arbeidstid. Når en også kontrollerer for stilling er lønnsforskjellene svært små og de har vært stabile i hele perioden.

Lønnsdiskriminering for samme arbeid og stilling ser derfor ut til å være et lite problem i staten. På den annen side argumenterer Schøne (2006) for at denne lønnsforskjellen ikke er den mest interessante. Schøne skriver at ved å sammenligne kvinner og menn innen samme detaljerte stilling, har man nærmest kontrollert bort lønnsforskjellene. Det er vel så interessant å forklare de mekanismene som fører til at relativt likt kvalifiserte kvinner og menn, det vil si kvinner og menn med like lang eller samme utdanning, samme yrkeserfaring, samme ansiennitet og samme arbeidstid ender opp i stillinger som lønnes ulikt, med en netto lønnsforskjell på 6,3 prosent.

kvinner og menn varierer mye mellom næringene. Mens noen næringer er preget av stor kvinneandel og relativt lavt lønnsnivå, har andre næringer høyere lønnsnivå kombinert med at kvinner og menn utfører ulike yrker og arbeidsoppgaver.

Blant undervisningspersonale i skoleverket er lønnsforskjellen minst, hvor kvinner har 96,9 prosent av menns månedslønn. I motsatt ende av skalaen finner vi finanstjenester og helseforetakene, hvor kvinner tjener henholdsvis 69,5 og 76,3 prosent av menn.

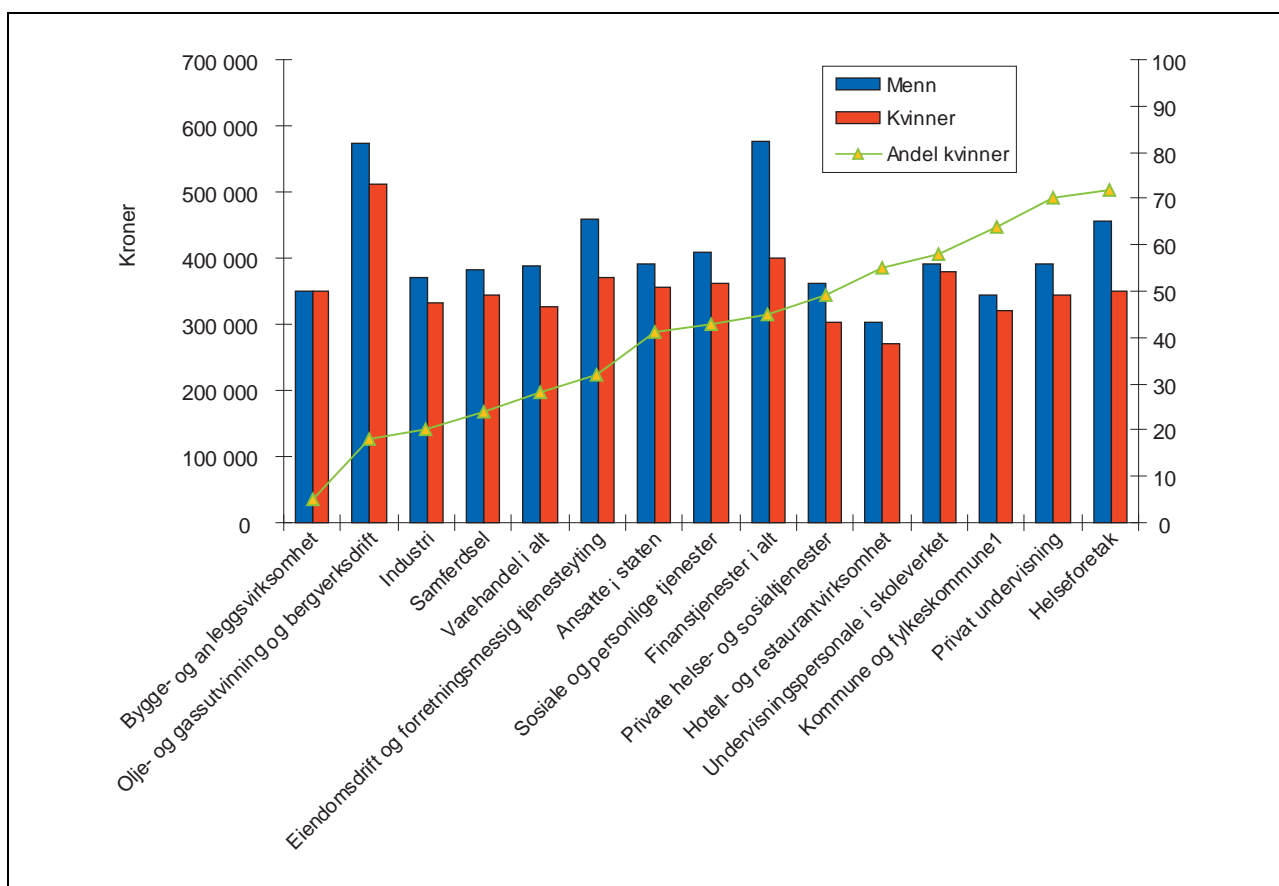
Tabell 4.7 viser utviklingen over tid fordelt på næring. For perioden 1997–2006 økte lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i private helse- og sosialtjenester, finanstjenester, helseforetak og kraftforsyning. I de øvrige næringene ble lønnsgapet redusert.

I finansnæringen, hvor det gjennomsnittlige lønnsnivået er relativt høyt, har kvinners lønn som andel av menns lønn gått ned de siste årene. I 1997 tjente kvinner noe mer enn 74,4 prosent av menn per måned, mens andelen var nede i drøyt 69,5 prosent i 2006.

#### 4.5.3 Lønnsforskjeller og yrke

Det norske arbeidsmarkedet er i stor grad kjønns-segregert og statistikken viser at vi har en rekke yrker som kan betegnes som kvinneyrker og mannsyrker.

Statistikk om lønnsnivå og lønnsforskjeller mellom yrker på tvers av næringer er ikke så lett tilgjengelig. Fokus er vanligvis på individuelle forskjeller eller forskjeller mellom bransjer, som i



Figur 4.17 Kvinners og menns gjennomsnittslønn etter næring, 2006 Andel kvinner 2005. Heltidsansatte  
Kilde: NOU 2007:3.

Teknisk beregningsutvalgs rapporter. (Dette kan tilbakeføres til tradisjon for horisontal organisering og horisontale lønnsavtaler som dekker alle arbeidstakere innen en bransje, uavhengig av yrke eller utdanningstype. Organisasjoner som Akademikerne, YS og NIF dekker nå yrkesgrupper på tvers av bransjer. Den mest detaljerte statistikken for lønn og yrke er innen de enkelte store bransjene.)

Figur 4.18 viser at den relative lønnsforskjellen mellom kvinner og menn i privat sektor for hovedyrkesgruppene. Lønnsgapet er størst i yrkesgruppene med høyest lønnsnivå, det vil si i lederyrker, akademikere yrker og høyskoleyrker. Blant lederyrker tjener kvinner i gjennomsnitt 81 prosent av hva menn tjener per måned.

I kontoryrker er det relativt sett minst lønnsforskjell mellom kvinner og menn, og kvinner har i denne yrkesgruppen om lag 98 prosent av menns månedslønn. Eksempler på typiske kontoryrker kan være sekretærer, økonomimedarbeidere, resepsjonister og liknende.

#### Kvinneyrker og lønnsnivå

Flere analyser har sett på sammenhengen mellom kjønnssammensetning i yrker og timelønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og det viser seg at det er en negativ sammenheng mellom kvinneandelen i et yrke og lønnsnivået i yrket. Barth m. fl. (2005) finner at et yrke som har 10 prosentpoeng mer kvinner enn et annet yrke, har 1,7 prosent lavere lønn, etter at de har kontrollert for forskjeller i utdanningsnivå og potensiell yrkeserfaring mellom yrkene. Denne yrkeslønnsforskjellen rammer både kvinner og menn i kvinnedominerte yrker. I tillegg til yrkeslønnsforskjellen, kommer lønnsforskjellene mellom kvinner og menn innenfor yrkene.

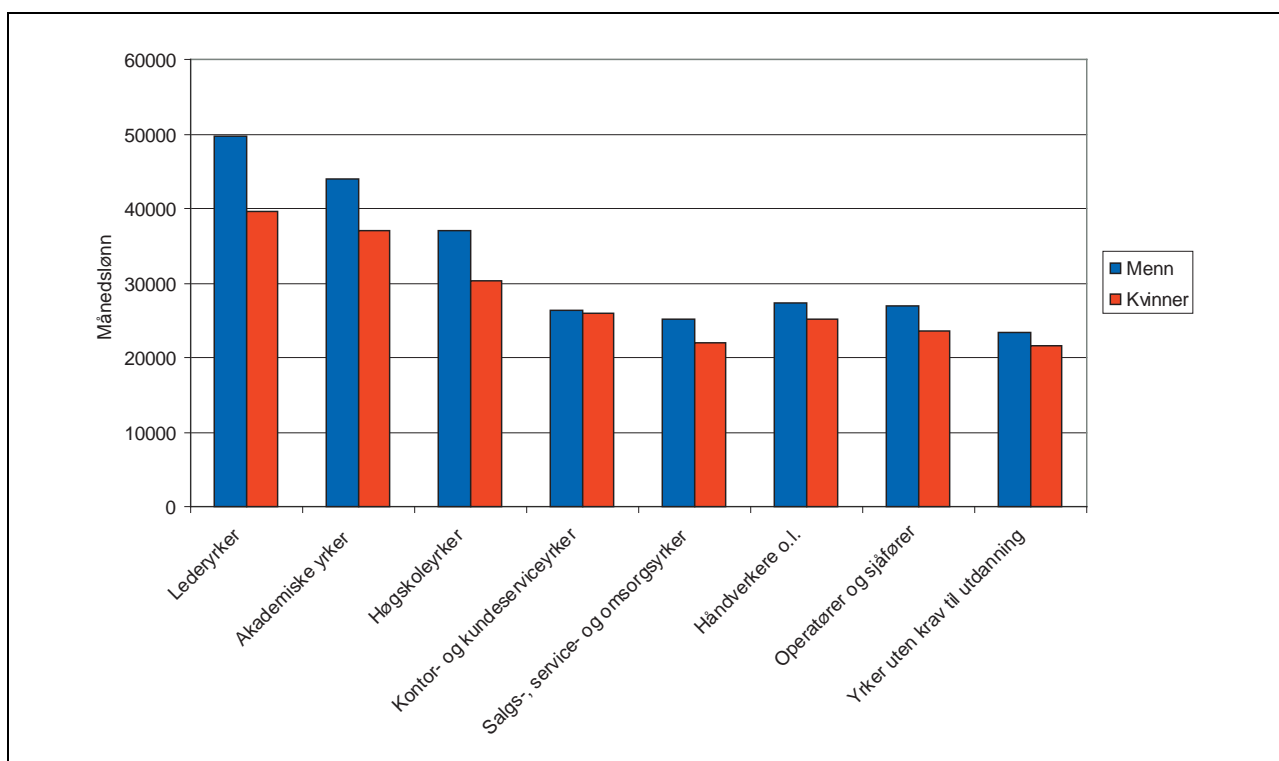
Barth m. fl. (2005) analyserer også betydningen av yrke for timelønnsforskjeller mellom kvinner og menn i privat sektor i 2003. Datagrunnlaget er Statistisk sentralbyrås Lønnsstatistikk. Etter kontroll for forskjeller mellom kvinner og menn når det gjelder potensiell yrkeserfaring, utdanningsår, utdanningens fagfelt og arbeidstid (heltid versus

Tabell 4.7 Kvinners gjennomsnittslønn som andel av menns gjennomsnittslønn etter næring 1997–2006. Heltidsansatte

Næring											Månedslønn*12 1.9/1.10 Menn	Månedslønn*12 1.9/1.10 Kvinner	Andel heltids- ansatte kvinner
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006	2006	2006
Olje- og gass- utvinning og bergverksdrift	77,2	77,9	80,4	80,3	81,3	86,6	88,8	87,0	87,7	89,1	573 800	511 100	18
Industri	86,7	86,8	86,9	88,0	88,2	88,2	87,8	88,5	89,6	89,9	369 200	331 800	19
Kraftforsyning	90,0	90,0	90,4	89,9	89,5	90,8	88,7	89,1	91,5	90,4	422 300	381 500	21
Bygge- og anleggsvirk- somhet	95,0	91,3	92,2	94,2	94,7	93,8	96,3	97,4	98,1	99,4	350 600	348 600	5
Varehandel i alt	81,4	80,6	81,9	81,5	82,8	83,6	84,5	85,1	84,2	84,4	386 800	326 400	29
Hotell- og restaurant- virksomhet	-	-	-	-	88,8	89,5	88,2	89,9	89,1	89,7	302 100	271 000	55
Samferdsel	87,3	86,8	86,0	86,8	86,6	88,1	88,1	89,0	90,0	89,8	383 500	344 200	23
Finanstjenes- ter i alt	74,4	74,2	75,2	75,1	73,1	73,4	72,9	73,3	71,9	69,5	577 600	401 200	45
Eiendoms- drift og forret- ningsmessig tjenesteyting	74,5	74,7	76,8	76,6	77,5	78,1	78,6	79,6	80,0	80,8	458 800	370 500	32
Ansatte i sta- ten	89,9	89,6	89,7	88,6	89,0	89,2	88,7	90,3	90,8	90,7	392 000	355 500	42
Undervis- ningsperso- nale i skoleverket	93,6	93,7	94,1	94,0	94,5	95,4	95,7	96,4	97,0	96,9	391 900	379 800	58
Kommune og fylkeskom- mune <sup>1</sup>	87,8	87,6	87,3	87,9	91,7	92,4	92,8	92,3	91,9	92,8	344 600	319 900	65
Helseforetak					76,8	77,7	75,1	75,2	76,3	76,3	457 000	348 700	70
Privat under- visning	83,3	85,5	85,2	85,9	84,4	86,5	87,9	87,9	88,2	88,0	392 100	345 200	47
Private helse- og sosialtje- nester	87,2	86,6	86,5	85,0	87,4	85,3	85,2	84,0	84,2	83,8	361 800	303 300	73
Sosiale og per- sonlige tjenes- ter	81,5	83,3	86,4	85,1	87,1	86,4	87,3	87,2	88,5	88,0	410 200	361 000	44
Gjennom- snitt/sum hel- tidsansatte	85,4	85,3	85,2	85,5	85,5	86,0	86,2	86,6	86,8	86,8	396 700	344 500	34

<sup>1</sup> Ansatte i kraftforsyning og undervisningspersonell i skoleverket er ikke med i statistikkgrunnlaget.

Kilde: NOU 2007: 3.



Figur 4.18 Gjennomsnittlig månedsførtjeneste for kvinner og menn etter yrke. 2006. Privat sektor. Hel-tidsekvivalenter for alle ansatte

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

deltid) finner de ett kvinnefratrekk i timelønn på ca 12 prosent. Videre, når de også kontrollerer for yrke, ved å inkludere kontroll for detaljert syvsifret yrkeskode<sup>4</sup> faller kvinnefratrekket til 8 prosent. Det betyr at blant kvinner og menn med samme potensiell yrkeserfaring, samme antall utdanningsår, samme fagfelt, samme arbeidstid (heltid versus deltid), og som arbeider innenfor samme yrke, så er timelønnen ca 8 prosent lavere for kvinner enn for menn. Når vi i tillegg kontrollerer for *både* yrke og bedrift, faller lønnsforskjellen til rundt 6 prosent.

Som gjennomgangen tidligere har vist, er time-lønnsforskjellene innen samme stilling små. Dette gjelder både i privat og offentlig sektor. Dette betyr at timelønns-gapet ikke oppstår fordi kvinner og menn i samme stilling lønnes ulikt. En stor del av lønnsforskjellene innen et yrke skyldes at kvinner og menn havner i ulike stillinger innen samme yrke (Barth 2006b).

#### *Lønnsutviklingen for funksjonærer i offentlig og privat sektor 1997 – 2001*

En rapport beskriver hvordan lønnsutviklingen har vært for funksjonærer i industrien sammenlignet med funksjonærer i statlig sektor. Det vil si en analyse av to relativt sammenlignbare grupper i de to sektorene. Rapporten presenterer også analyser av lønnsforskjeller og forskjeller i lønnsvekst mellom kvinner og menn innenfor hver av de to funksjonærgruppene. Data er hentet fra Statistisk sentralbyrås Lønnsstatistikk, 1997–2001 (Barth m. fl. 2004).

Kvinneandelen er markert høyere blant funksjonærer i staten, nesten 50 prosent, enn i industrien hvor kvinnene utgjør 25 prosent av funksjonærene.

Funksjonærer i staten har lavere lønnsnivå enn funksjonærer i privat sektor. Gjennomsnittsfunksjonæren i staten har 17 prosent lavere månedsførtjeneste i 2001 enn gjennomsnittsfunksjonæren i industrien. Når en sammenligner funksjonærer med samme kjønn, samme yrkeserfaring, samme utdanningsnivå, samme ansiennitetslengde, men ulik sektortilhørighet, så øker lønnsforskjellene mellom de to gruppene.

4. Standard for yrkeskoder, STYRK kode fra Statistisk sentralbyrå.

Statlige funksjonærer har høyere utdanningsnivå, og når en kontrollerer for utdanning så øker lønnsforskjellene. Lønnsforskjellene mellom funksjonærer i industrien og staten skyldes med andre ord ikke at funksjonærer i staten har lavere utdanningsnivå. Tvert i mot, de har høyere utdanningsnivå. Gjennomsnittsfunksjonæren i staten har nesten to år lengre utdanning enn gjennomsnittsfunksjonæren i industrien.

Lønnsgapet mellom kvinner og menn er større blant funksjonærer innen industrien enn blant funksjonærer i staten. Ser en på brutto lønnsgap for funksjonærer i staten var månedsfortjenesten for kvinner om lag 14 prosent lavere enn for menn. Den sammenlignbare forskjellen i industrien var 22 prosent.

Når en sammenligner kvinner og menn blant funksjonærene som har lik yrkeserfaringslengde, utdanningslengde og ansiennitet får vi netto lønns- gap, og netto lønns- gap er lavere enn brutto lønns- gap for de to sektorene. I industrien var netto lønns- gap mellom kvinner og menn 17 prosent og tilsvarende lønns- gap i staten var 8 prosent i 2001. Det vil si at blant industrifunksjonærene tjener

kvinner 17 prosent mindre enn sine mannlige kolleger, til tross for at de har like lang yrkeserfaring og utdanning.

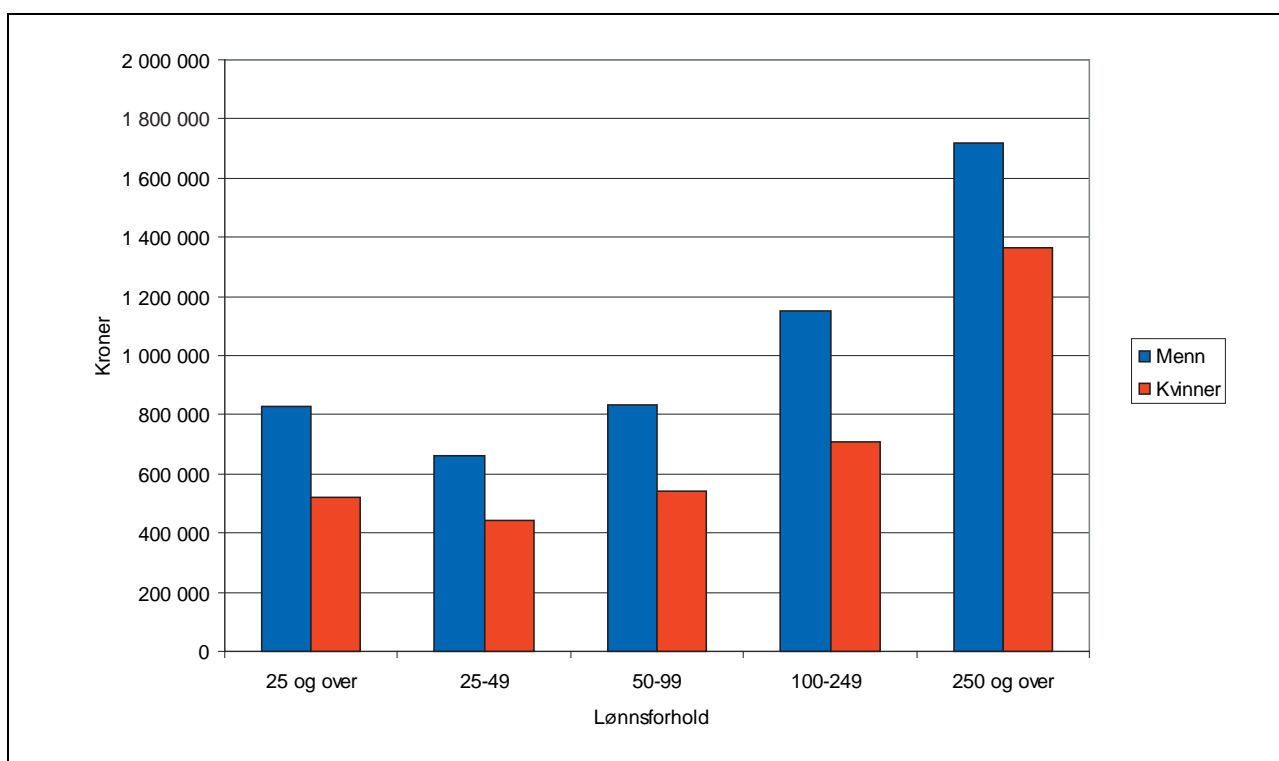
Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er relativt stabil i perioden, både i staten og industrien.

#### 4.5.4 Lønnsforskjeller blant ledere

Kvinner er fortsatt i klart mindretall i lederyrkene. Det er gjennomsnittlig stor lønnsforskjell mellom kvinner og menn i lederyrker og lønnsforskjellene mellom bedriftsledere er i utgangspunktet større enn ellers i arbeidslivet. Statistisk sentralbyrå utgir statistikk over lønn for ledere i aksjeselskap og børsnoterte selskap med 25 ansatte eller mer.

Figur 4.19 viser årslønn for ledere, kvinner og menn, etter størrelsen på aksjeselskapene. Tallene for lederlønninger omfatter totalt 8016 menn og 1232 kvinner. Forskjellen øker med størrelsen på selskapene og lønnsnivået, bortsett fra for selskap med over 250 ansatte.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at fra 2005 til 2006 fikk mannlige ledere en nesten dobbelt så



Figur 4.19 Gjennomsnittlig lønn for ledere i aksjeselskap og børsnotertselskap. Selskap med 25 ansatte og over.<sup>1</sup> 2006

<sup>1</sup> Gjennomsnittlig lønn omfatter lønn (inkludert ved opsjoner i arbeidsforhold), honorarer og naturaltelser. Leder er definert som den personen i hvert selskap som har høyest utbetalt lønn to år etter hverandre. Ansatte er antall lønnsforhold, som er benyttet som mål for størrelsen på selskapet.

stor lønnsøkning som kvinnelige ledere fikk. Samlet hadde mannlige ledere i selskaper med mer enn 25 ansatte en lønnsvekst på 12,5 prosent samtidig som kvinnes lønnsvekst var på 6,6 prosent.

En analyse (Skalpe 2006) tar for seg lønnsforskjeller mellom kvinner og menn blant daglige ledere i små og mellomstore foretak. Konklusjonen er at lønnsforskjellene mellom bedriftsledere i utgangspunktet er større enn ellers i arbeidslivet. Det viser seg at kvinner blant annet får mindre betalt enn menn fordi de leder små bedrifter i bransjer med lav inntjening og dårlig lønnsevne. Utvalget i undersøkelsen er ca 17000 norske foretak, hvor om lag 10 prosent av lederne er kvinner. Variablene som inngår i analysen er informasjon om kjønn, alder, eierandel, lokalisering og bransje (2001), bedriftsstørrelse og lønnsomhet (2000). Kilden for analysen er Enhetsregisteret i Brønnøysund.

I utgangspunktet er lønnsforskjellene mellom kvinnelige og mannlige ledere stor. Brutto lønns-gap for hele utvalget er 28 prosent. Skalpe (2006) viser at kvinnelige ledere har ansvar for langt mindre selskaper enn sine mannlige kolleger. I gruppen med bedriftsledere uten eierandeler omsetter de kvinnestyre bedriftene bare 36 prosent av omsetningen i bedrifter ledet av menn.

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er også relevant for ledere i private selskap. Kvinnelige ledere er overrepresentert i bransjer med lav lønnsevne, som helse, kultur, omsorg, turisme og handel. Disse har generelt lavere lønnsnivå enn gjennomsnittet i utvalget. Det viser seg blant annet at ansatte butikksjefer tjener mer i et byggevareut-salg enn i forretninger som for eksempel selger gaveartikler og blomster. Det vil si at er tydelige forskjeller i lønnsnivået mellom butikker som tradisjonelt retter seg mot henholdsvis mannlige og kvinnelige kundegrupper.

Analysen viser imidlertid at kvinner fortsatt har signifikant lavere lønn enn menn selv om det tas hensyn til bedriftsstørrelse, lønnsomhet, alder og lokalisering. Derimot bidrar eierandel til å redusere lønnsforskjellene. Kvinnes eierandeler bidrar til større kjønnslikhet i lønn. Netto lønns-gap er svært små når daglig leder samtidig er majoritetsaksjonær, og det er ingen kjønnsbaserte lønnsforskjeller blant eiere som styrer sin egen bedrift.

Videre viser Skalpe (2006) at lønns-gapet mellom kvinner og menn er større i kvinnedominerte enn i mannsdominerte miljøer. Høy kvinneandel i en bransje gir generelt lavere lønnsnivå og større lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. De største bedriftene i kvinnedominerte miljøer ledes av

menn, og mennene tjener mer enn kvinner som leder like store bedrifter. Det samme fenomenet er for eksempel påvist i turistnæringen. Der er lønnsforskjellene mellom kvinnelige og mannlige ledere langt større enn i den mannsdominerte norske industrien. Det vil si at når menn kommer som ledere inn i kvinnedominerte bransjer, så tar de også med seg «sin» lønn.

#### 4.5.5 Lønnsforskjeller og stilling

Som det ble vist i forrige avsnitt, er det større lønns-gap mellom kvinner og menn blant ledere, enn blant andre grupper ansatte. Vi har også sett at lønns-gapet er større i grupper med høyere utdanning, enn i grupper med lavere utdanning. Dette gjelder for brutto lønns-gap, hvor det bare er kontrollert for arbeidstid, og ingen andre variabler.

I dette avsnittet presenteres en analyse som ser nærmere på lønnsforskjellene i stillingshierarkiet (Høgsnes m. fl. 2005). Analysen tar utgangspunkt i forskjeller i lønns-spredning i ulike stillinger i hierarkiet. Det er mindre lønns-spredning i lavere stillinger enn i stillinger på et høyere nivå. Spørsmålet er om «mulighetsstrukturen for diskriminering» i høyere stillinger faktisk fører til større lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i slike stillinger. I tillegg kommer betydningen av individuell lønnsfastsetting, som er mer utbredt i høyere stillinger. Forfatterne spør om vi ser en «dobbel straff», ved både at det er færre kvinner i høyere stillinger og at de også belønnes relativt dårligere når de er i høyere stillinger?

Til analysen ble det benyttet data fra om lag 100 000 funksjonærer i NHOs medlemsbedrifter i perioden 1980–1997. I analysen ble det kontrollert for arbeidstid, stilling, detaljert utdanningskode og beregnet yrkeserfaring.

Analysen viser at på samme stillingsnivå, er lønns-gapet lite og nede på mellom en og fire prosent. Når det gjelder forskjeller i hierarkiet, er det ingen systematisk sammenheng mellom stillingsnivå og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Analysen gir med andre ord ikke støtte for hypotesen om «dobbel straff» for kvinner. Et annet funn var at lønnsforskjellene på de ulike nivåene i stillingshierarkiet er redusert i perioden 1980 til 1997. I diskusjonen av disse funnene, trekker forfatterne frem to forhold som kan ha sammenheng med at «mulighetsstrukturen» i høyere stillinger faktisk ikke fører til forskjellsbehandling. Ett moment kan være redselen for å handle på en måte som kan oppfattes som diskriminering av kvinner. En slik overkompensering kan være en følge av stort fokus på likestilling og diskriminering i vestlige



samfunn i dag. En annen mulig forklaring kan være at de kvinnene som faktisk når toppen er en selektert gruppe, ved at de er spesielt dyktige og oppnår særlige gode resultater.

Denne analysen bekrefter funn som er diskutert tidligere, om at lønnsforskjeller for samme arbeid<sup>5</sup> i dag er et mindre problem. Når kvinner og menn med samme personlige ressurser, samme yrke og som arbeider i samme stilling, så er lønns-gapet lite. Og det gjelder på alle stillingsnivåer.

#### 4.5.6 Lønnsforskjeller og arbeidstid, deltid – heltid

Som det er vist tidligere i dette kapitlet har det skjedd en positiv utvikling i utjevningen av kvinners og menns lønnsinntekt fra 1970-tallet og frem til i dag (Barth og Dale-Olsen 2004). I 1973 var kvinners lønnsinntekt 55 prosent av menns lønnsinntekt. I dag er denne andelen om lag 65 prosent. En analyse viser at en betydelig del av denne tilnærmingen skyldes at forskjellen i ukentlig arbeidstid har blitt mindre. Opphenting i time-lønn skjedde imidlertid i hovedsak bare frem til 1985. Utjevningen i årlig lønnsinntekt mellom kvinner og menn de siste 10-årene skyldes i første rekke en utjevning i arbeidstid. Omkring halvparten av forskjellen i kvinners og menns lønnsinntekt kan forklares med at kvinner arbeider deltid.

Ser vi på alle deltids- og heltidsansatte så har deltidsansatte lavere beregnet lønn per heltidsekivalent. I 2005 var en gjennomsnittlig beregnet årslønn for deltidsansatte 297 000, og for heltidsansatte 361 700. Lønnen for deltidsansatte i forhold til heltidsansatte, varierer etter næring. Korrigert for arbeidstid tjener deltidsansatte i eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting 71 prosent av heltidsansatte, til 97 prosent for undervisningspersonale i skoleverket. Denne forskjellen knytter seg imidlertid til andre faktorer, som yrke, stilling, utdanning og alder. I varehandel er for eksempel deltidsansatte unge og arbeider i lavere stillinger. I skoleverket er deltids- og heltidsansatte mer like i alder og utdanning (NOU 2007:3).

En analyse (Hardoy og Schøne 2004) viser at det er små eller ingen timelønnsforskjeller mellom heltidsarbeidende og deltidsarbeidende når de har samme utdanningsnivå, fagfelt, yrkeserfaring, sivil status og antall barn. Analysen viser ingen forskjell i timelønn mellom kvinner som arbeider heltid og kvinner som arbeider deltid. Vi har altså ikke

grunnlag for å hevde at deltidsansatte blir lønnsdiskriminert. Her skiller situasjonen i Norge seg fra mange andre land, hvor forskjeller i arbeidstid blir tillagt stor vekt som forklaring på forskjeller i time-lønn.

Analysen ser også på grupper undersysselsatte blant de deltidsansatte. Her finner de at gruppen langtidsundersysselsatte hadde 10 prosent lavere lønn enn heltidsansatte kvinner med tilsvarende utdanning, yrke etc.

Et annet spørsmål er om mye deltid i et yrke eller en næring, påvirker lønnsnivået for yrket eller næringen. Deltidsutvalget (NOU 2004:29) viser at deltidsarbeidet er konsentrert i typiske kvinne-dominerte yrker på de lavere trinn i stillingshierarkiet. I rapporten heter det at det er mye som tyder på at deltidsarbeidet forsterker det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og konsentrasjonen av kvinner innen bestemte yrker og næringer. Dersom det utvikler seg bestemte deltidsarbeidsmarkeder for kvinner, kan deltidsarbeidet være med på å forsterke tendensen til et generelt lavere lønnsnivå i de typiske kvinneyrkene enn i typiske mannsyrker på samme nivå i hierarkiet.

#### 4.5.7 Bonus og frynsegoder

##### *Bonus og ulike former for tillegg*

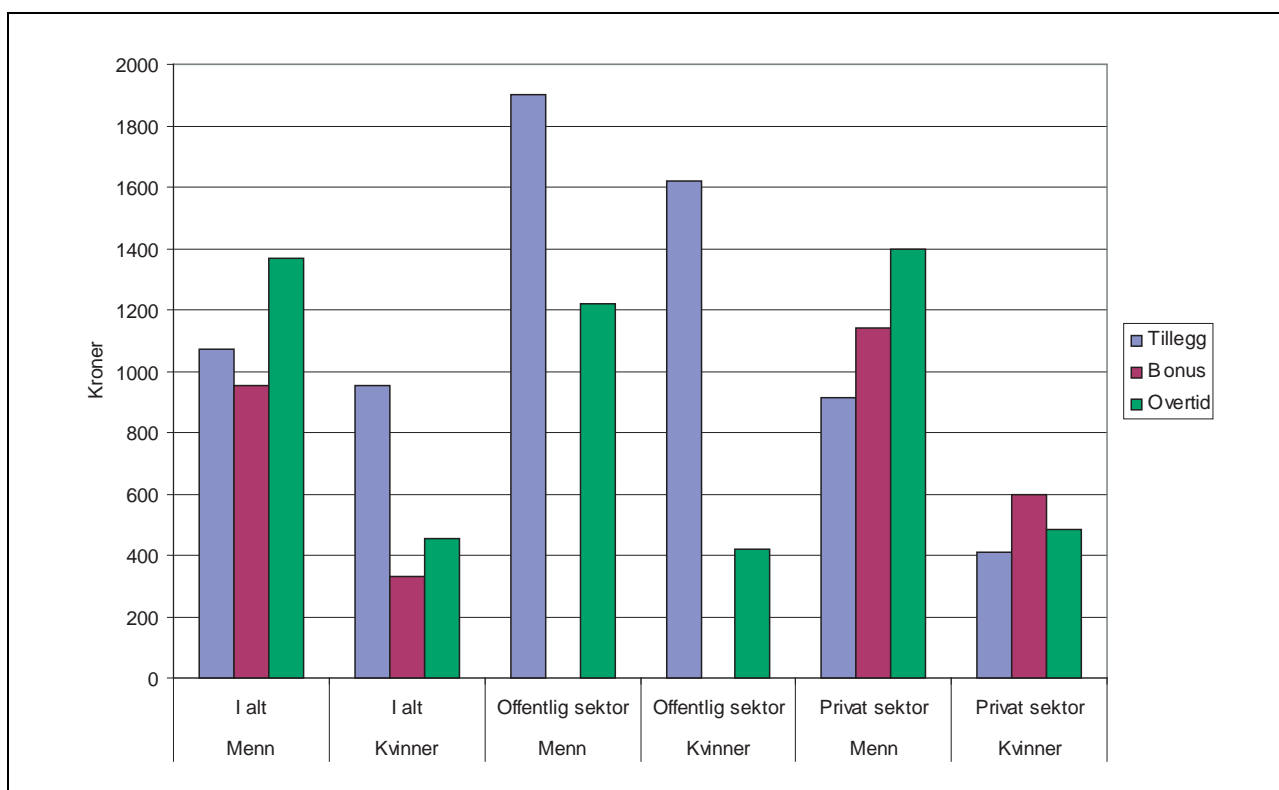
Hvilken form for lønssystem en arbeidsplass benytter seg av kan også ha betydning for lønns-gapet mellom kvinner og menn.

Et forhold som viser seg å påvirke lønns-gapet er omfanget av ulike former for tillegg og bonus utover fastlønn. Innen de fleste bransjer utbetales ulike former for tillegg utover grunnlønn eller regulativ lønn. Typer tillegg og hva det kompenseres for, varierer mellom næringer og bransjer, og offentlig og privat sektor. I lønnsstatistikken er alle tillegg unntatt overtid, inkludert i lønn korrigert for arbeidstid, som månedslønn eller timelønn.

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn forsterkes ved at menn i større grad enn kvinner mottar forskjellige former for tillegg og bonuser. Ser man bare på avtalt lønn eller grunnlønn utgjorde kvinners lønn 85,9 prosent av menns lønn. Inkluderes uregelmessige tillegg og bonus synker andelen til 84,7 prosent, og dersom overtidsgodtgjørelse tas med går andelen ytterligere ned, til 82,8 prosent. Se figur 4.20.

I offentlig sektor utbetales ikke bonus og provisjon, men de uregelmessige tilleggene er langt større i offentlig sektor enn i privat sektor. Statistikken viser at menn i privat sektor får noe mer enn menn i offentlig sektor om en ser samlet på bonus og provisjon, men forskjellen er liten. Forskjellen

5. Jf første alternativ i likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven. Loven har også en bestemmelse om lik lønn for arbeid av lik verdi, se nærmere omtale i kapittel 7.



Figur 4.20 Uregelmessige tillegg, bonus og overtidsgodtgjørelse for kvinner og menn i offentlig og privat sektor. Kroner per måned. 2006

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Lønnsstatistikk. Alle ansatte.

mellom kvinner og menn i offentlig sektor er heller ikke så stor. Den største forskjellen finner vi i privat sektor, hvor menn får om lag dobbelt så mye i bonus og tillegg som kvinner gjør. Det er også en betydelig forskjell mellom kvinner i offentlig og kvinner i privat sektor. Kvinner får vesentlig mer i tillegg i offentlig sektor, enn de får samlet i tillegg og bonus i privat sektor.

Kvinnens relative lønn er med andre ord avhengig av hvilket lønnsbegrep som brukes, og lønnsstatistikk over grunnlønn eller tarifflønn gir ikke et fullstendig bilde av lønnsgapet mellom kvinner og menn.

#### Frynsegoder

Det lønnsbegrepet som brukes i Statistisk sentralbyrås offisielle lønnsstatistikk omfatter ikke naturallønn eller det som mer populært blir kalt for frynsegoder. Det er blitt påvist i flere studier at mange frynsegoder er mindre utbredt blant kvinner enn blant menn (Dale-Olsen 2002, Epland og Kirkeberg 2005). Menn mottar ikke bare i større grad enn kvinner ulike frynsegoder, frynsegodene til menn har også i gjennomsnitt en høyere (skattemessig) verdi. Studier har likevel vist at frynsego-

der i beskjeden grad bidrar til lønnsforskjeller. Gjennomsnittlig øker lønnsforskjellene mellom kvinner og menn med et prosentpoeng dersom man inkluderer frynsegodene i lønnsbegrepet, men det er varierende forskjeller mellom sektorer og næringer. For menn og kvinner ansatt i statlig, kommunal eller fylkeskommunal sektor bidrar ikke frynsegodene i nevneverdig grad til å øke forskjellene i lønn, siden frynsegoder har såpass liten utbredelse her. I privat sektor er bildet noe mer nyansert, men også her øker lønnsforskjellene kun med 0,5 til 1,5 prosentpoeng avhengig av hvilken næring som studeres (Tronstad (red.) 2007: 46).

#### 4.6 Kan vi forklare lønnsgapet?

I dette kapitlet er det gitt et bilde av lønnsgapet slik det ser ut i dag og utviklingen over tid. Det er med andre ord gitt et bilde og en beskrivelse av situasjonen og lønnsgapet mellom kvinner og menn ved hjelp av statistikk. Et slikt bilde sier ikke noe om hvorfor vi har et lønnsgap mellom kvinner og menn og hvilke mekanismer som kan forklare situasjonen.

Ved hjelp av analyser, vanligvis regresjonsanalyser, er det mulig å få mer innsikt, og å komme et

skritt nærmere mulige forklaringer. Regresjonsanalyser kan ikke påvise hva som er den direkte årsaken til lønnsforskjellene, men de kan vise hva som ikke kan forklare forskjellene mellom kjønn. Den kan med andre ord teste en hypotese. For eksempel kan en tese være at kvinner tjener mindre enn menn fordi de har lavere utdanning. Ved å sammenligne grupper med lik eller like lang utdanning, kan en så kontrollere om lønnsgapet blir borte, om det blir mindre eller om det fortsatt er til stede. Dersom lønnsgapet blir mindre, men ikke helt borte, kan vi slå fast at utdanning har betydning, men at det ikke kan forklare hele lønnsforskjellen.

Det er tidligere i dette kapittelet presentert noen analyser, som ser nærmere på sammenhengen mellom enkelte faktorer. Det er vist at generasjonseffekter ikke kan forklare lønnsgapet. Utvikling over livsløpet, har derimot en egen effekt. Kvinner har en dårligere lønnsutvikling gjennom sin yrkeskarriere enn menn har. Men vi vet fortsatt ikke hvorfor.

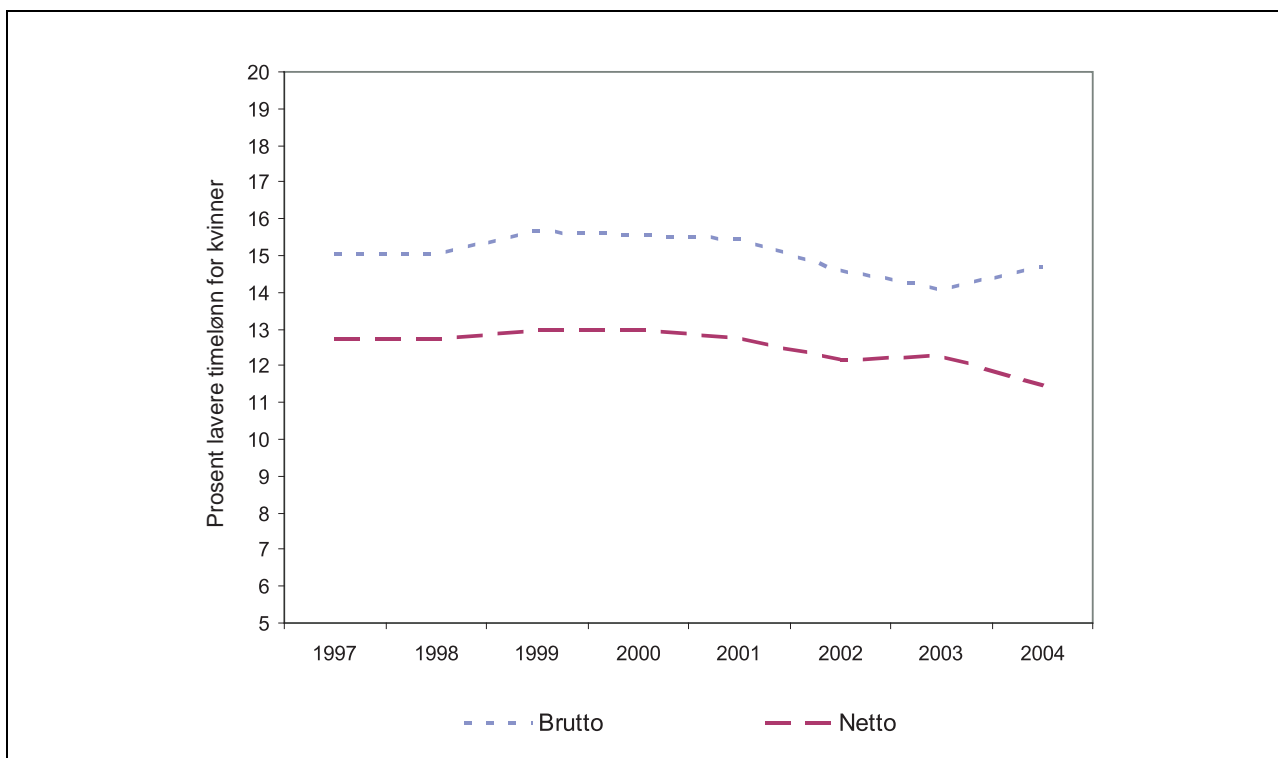
En analyse over utviklingen av lønnsgapet for perioden 1997–2004 presentert i figur 4.21, oppsummerer på en god måte noen av resultatene vi har sett tidligere i dette kapitlet (Barth 2006). Analysen er basert på grunnlagsdataene til Statistisk

sentralbyrås Lønnsstatistikk, som er individopplysninger for perioden 1997–2004. Lønnen er korrigert for arbeidstid. Utvalget er alle ansatte i hele økonomien. Figuren viser to mål for timelønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

Den øverste kurven viser brutto(time)lønnsgapet. Denne måler forskjellen i gjennomsnittslønn mellom alle sysselsatte kvinner og menn. I 1997 var gjennomsnittlig timelønn for kvinner ca 15 prosent lavere enn for menn. I 2004 var forskjellen om lag et halvt prosentpoeng lavere.

Den neste kurven – nettolønnskurven – måler timelønnsforskjeller mellom kvinner og menn når kvinner og menn har lik utdanning, potensielle yrkeserfaring, sivil status, antall barn og arbeidstid. Lønnsgapet blir da redusert til i overkant av 13 prosent. Netto lønnsforskjell mellom kvinner og menn er nokså stabil frem til 2000. Deretter faller netto lønnsgap ned til så vidt under 12 prosent i 2004. Forskjellen mellom brutto og netto timelønnsforskjell viser den delen av lønnsgapet som kan forklares med forskjeller i observerte kjennetegn.<sup>6</sup>

6. I disse analysene er det bare kontrollert for den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom menn og kvinner med og uten barn. Avsnitt 4.4.3 presenterer resultater fra analyser der man ser på kvinner og menn med og uten barn separat.



Figur 4.21 To mål på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Hele økonomien 1997–2004. Prosent lavere timelønn for kvinner

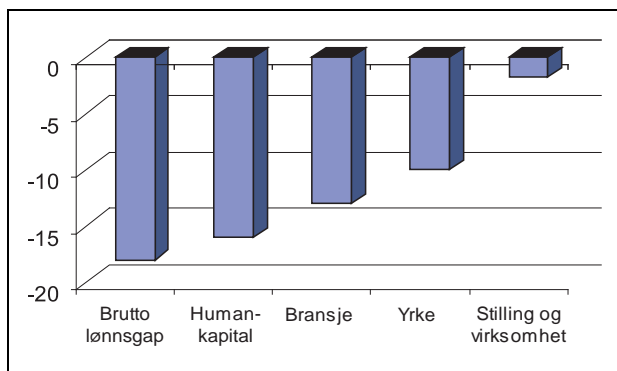
Kilde: Erling Barth (2008). Egne beregninger basert på grunnlaget for Statistisk sentralbyrås Lønnsstatistikk.

Når det i dag er såpass liten forskjell mellom brutto- og netto lønnsforskjell, betyr det at forskjellen mellom kvinner og menns utdanningslengde, potensiell yrkeserfaring og deltidstilknytning ikke lenger betyr særlig mye for nivået på de gjennomsnittlige timelønnsforskjellene.

En annen analyse (Barth 2003) ser nærmere på betydningen av yrke, bransje og stilling for lønns-gapet mellom kvinner og menn. Analysen er basert på data fra Levekårsundersøkelsene i 2000. Analysen viser et brutto lønns-gap på 18 prosent. Som vi har sett tidligere er lønns-gapet noe større når det er beregnet ved hjelp av Levekårsundersøkelsene. Grunnen til denne forskjellen fra lønnsstatistikken er dels forskjeller i timebegrepet som brukes, og dels at Levekårsundersøkelsene måler selvpoppgitt arbeidstid og lønn. Det mønsteret Figur 4.22 viser, nemlig at lønns-gapet reduseres ettersom man kontrollerer for flere og flere faktorer, er imidlertid typisk uansett mål som brukes. Den neste søylen viser lønnsforskjellen for kvinner og menn som har like personlige ressurser som utdanningslengde og potensiell yrkeserfaring. Denne forskjellen er på rundt 16 prosent. Videre kontroll for bransje og sektor reduserer forskjellen til 13 prosent. Ytterligere kontroll for 103 forskjellige yrker gir en gjennomsnittlig forskjell på om lag 10 prosent.

De fire første søylene viser tall beregnet på Levekårsdata fra 2000. Den siste søylen illustrerer resultatene fra forskjellige studier (se for eksempel Nielsen 2003 og en oppsummering i Petersen 2002) som kontrollerer for detaljert stillingsnivå i samme virksomheter. Den siste kontrollen for stilling i samme bedrift reduserer forskjellen til mellom 0 og 4 prosent og er ofte ikke statistisk signifikant.

Barth oppsummerer at disse analysene viser at lønns-gapet ikke oppstår som resultat av lønnsdis-



Figur 4.22 Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Ulike mål

Kilde: Erling Barth (2003). Egne beregninger, basert på levekårsundersøkelsene og andre studier.

kriminering for samme arbeid. Lønnsforskjellene oppstår som resultat av at kvinner og menn har ulike stillinger. Videre viser analysen at det er lavere lønn i bransjer og sektorer hvor det arbeider mange kvinner og at kvinnedominerte yrker gir dårligere betalt enn yrker dominert av menn. Kvinner og menn fordeler seg på ulike bransjer og sektorer, på ulike yrker og ulike stillinger innen yrkene. Kvinnedominerte yrker og næringer har i gjennomsnitt lavere lønn. Lønnsforskjellene mellom gjennomsnittsmannen og gjennomsnittskvinnen har derfor sitt opphav både i ulik fordeling på stillinger og jobber innenfor samme yrke, og i lønnsforskjeller mellom yrker med ulik kvinneandel.

#### 4.7 Det norske lønns-gapet i internasjonal sammenheng

Lønnsforskjellene er langt mindre i Norge enn i de aller fleste land (se for eksempel Barth og Moene 2000). Dette har betydning også for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Internasjonale sammenligninger tyder på at de landene som har størst lønns-spredning totalt også har størst lønns-spredning mellom kvinner og menn (NOU1992:26).

Eriksen og Lommerud (1992) har gjennomgått en del fakta om lønns-spredning i Norge og internasjonalt.<sup>7</sup> i forhold til andre land. De viser at lønns-utjevning mellom industrisektorer ikke er spesielt sterk i Norge, og at «i den grad vi har en jevnere fordeling av sektorlønn, skyldes det til en stor del høyere kvinnelønn» (Ibid: 390). Når de ser på utjevning mellom stillingsnivåer, blir bildet et helt annet. Forskjellen mellom lederlønn og andre grupper lengre nede i organisasjonen, er mye mindre i Norge enn i de fleste andre land. Det samme gjelder for inntektsforskjeller, hvor Norge fremstår som et svært egalitært land.

Den internasjonale sammenligningen viser at i land med høy lønns-spredning generelt er lønns-spredningen større mellom kjønnene enn mellom yrkesgruppene. «Det er kjønnsforskjellene som gir det vesentlige bidraget til lønns-spredningen» (Ibid:366). Land som i økende grad praktiserer likelønn mellom kjønnene fremkommer derfor som land hvor utviklingen går i retning av en mer egalitær lønnstruktur.

Lav lønns-spredning henger altså sammen med lønns-gapet mellom kvinner og menn. Oversikter over kvinners og menns plassering i lønnsstruktu-

7. Fokus for analysen var å se på lønns-spredning og utviklingen i sysselsettingen

ren viser at kvinner som gruppe har mindre lønns-spredning enn menn og at de befinner seg i den nedre og midtre sjiktet. Forskjell i lønns-spredning i ulike sektorer og næringer fører blant annet til at lønns-gapet mellom kvinner og menn er større i privat sektor enn i offentlig sektor.

Erling Barth (1993) skriver:

Tenk deg at vi plasserer alle lønnstakerne på en stige etter lønnsnivå. Den som tjener minst setter vi nederst og på toppen plasserer vi den best betalte mann eller kvinne. Det vi da vil finne, er at kvinnene er i flertall lenger nede på stigen, mens mennene står lenger oppe.

Nivået på den gjennomsnittlige lønnsforskjellen, lønns-gapet mellom kvinner og menn, avhenger nå av to forhold: for det første bestemmes det av rangeringen: Hvordan er menn og kvinner sortert oppover stigen? For det andre bestemmes lønns-gapet av avstanden mellom trinnene: Hvor høyt er steget mellom hvert av to trinn? Hvis trinnene har minimal avstand, får vi lavt lønns-gap uansett rangering. På samme måte blir lønns-gapet borte om kvinner og menn fordeler seg likt på stigen, uansett hvor høye trinnene er.

En grunn til at Norge har relativt mindre lønnsforskjeller mellom kjønnene, er derfor at vi har en mer egalitær lønnsstruktur. Det er kortere avstand mellom trinnene i stigen. Blau og Kahn (1992) har blant annet vist at den generelt høye grad av ulikhet i det amerikanske samfunnet er hovedårsaken til det store lønns-gapet mellom kvinner og menn. Rangeringen av kvinner og menn på den amerikanske lønnsstigen er tilnærmet lik den vi har i Skandinavia. Imidlertid er stigen svært mye lengre (her sitert fra Barth 1993, side 99).

Likevel ser det ut til at Norge bare kommer ut med et gjennomsnittlig lønns-gap mellom kvinner og menn når vi sammenlikner oss med andre land.

Det siste tiåret har likelønns-spørsmålet vært høyt oppe på den politiske agendaen både i nordisk og europeisk sammenheng. Det foreligger derfor en rekke komparative studier som viser lønns-gapet i Norge sammenliknet med de andre land.<sup>8</sup>

I 2007 publiserte EU kommisjonen et notat om likelønn; *Tackling the pay gap between women and men*.<sup>9</sup> Notatet gir en bred omtale av lønns-gapet mellom kvinner og menn, drøfter årsaker, define-

rer likelønn mellom kvinner og menn, og gir en statistisk oversikt over forskjeller mellom kvinner og menn i arbeidslivet i EU-landene. EU kommisjonen definerer lønns-gapet som den relative forskjellen i gjennomsnittlig timelønn mellom kvinner og menn for hele økonomien.<sup>10</sup>

Figur 4.23 viser at det gjennomsnittlige lønns-gapet i EUs 27 medlemsland er på 15 prosent. Utviklingen over tid viser et stabilt bilde, og en nedgang på 2 prosentpoeng siden 1995. Noe som står i skarp kontrast til kvinners økende sysselsetting i den samme perioden.

Statistikken viser store forskjeller mellom medlemslandene. I 2005 hadde Malta, Belgia, Slovenia, Hellas, Irland, Italia og Portugal den minste lønnsforskjellen mellom kvinner og menn, på mellom 4 og 9 prosent. Estland, Kypros, og Slovakia hadde det største lønns-gapet på 24–25 prosent.

Rapporten gir også tall over lønns-gap og utdanning, alder og ansiennitet. Gjennomsnittet for Europa gir et bilde svært lik situasjonen i Norge. Lønns-gapet øker med alder (33 prosent for aldersgruppen 50–59 år); utdanning (35 prosent for grupper med høyskoleutdanning og lang ansiennitet (32 prosent for grupper med mer en 30 års ansiennitet). Også når det gjelder bransjer og lønnsforskjeller, er bildet kjent. Forskjellene er størst i finansiell tjenesteyting (37 prosent). I industrien er imidlertid den gjennomsnittlige lønnsforskjellen langt større enn i Norge, og ligger på 34 prosent.

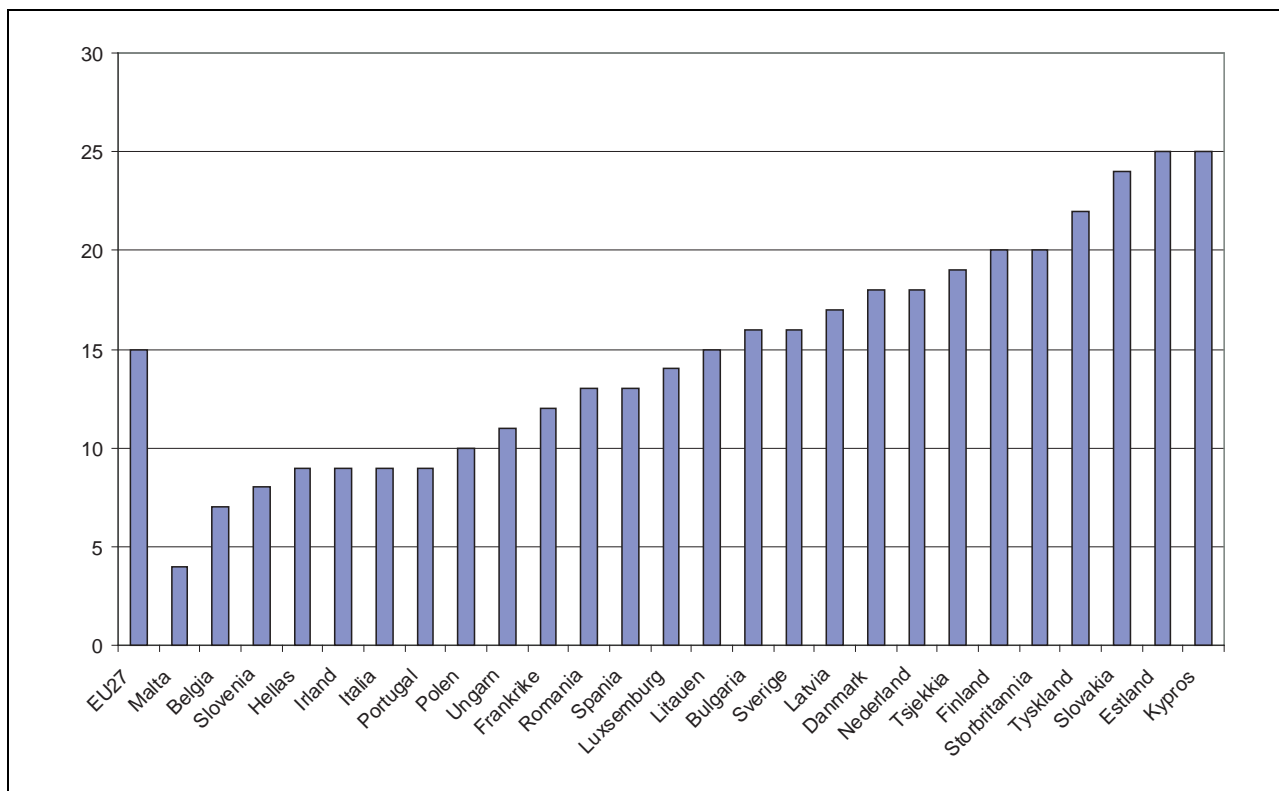
I rapporten blir det pekt på at de store forskjellene mellom landene må sees i relasjon til andre forhold på arbeidsmarkedet. Blant annet reflekterer forskjellene ulikheter i kvinners sysselsetting. I de fleste landene hvor kvinners sysselsetting er lav (Malta, Italia, Hellas, Polen) er lønns-gapet mindre enn gjennomsnittet. Dette kan reflektere at det er en lav andel med ufaglærte kvinner i yrkeslivet i disse landene. Et stort lønns-gap er vanligvis karakterisert ved et arbeidsmarked som er svært kjønnsdelt (Kypros, Estland, Slovakia, Finland) eller at en stor del av kvinnene arbeider deltid (Tyskland, Storbritannia, Nederland, Østerrike, Sverige). Videre heter det at institusjonelle mekanismer og systemer for lønnsdannelse også kan påvirke lønns-gapet.

Statistisk sentralbyrå sammenligner de nordiske landene med medlemslandene i EU. I tabell 4.8 ser vi at de nordiske landene ikke er best i klassen i likelønns-sammenheng. Lønns-gapet mellom

8. Studiene det refereres til her har, som studiene vi har presentert tidligere i kapitlet, kontrollert for arbeidstid. Lønnsforskjellene som fremkommer er altså lønnsforskjeller per time.

9. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. *Tackling the pay gap between women and men*. COM(2007) 424.

10. Tallene er basert på flere datakilder, inkludert European Community Household Panel (ECHP), the EU Survey on Income and Living Conditions (EU-SILK) og nasjonale kilder. Populasjonen består av alle sysselsatte i alderen 16-64 år som arbeider mer enn 15 timer per uke.



Figur 4.23 Lønns-gapet mellom kvinner og menn i EU. Prosent

Kilde: Eurostat, strukturelle indikatorer.

kvinner og menn i Norge er på 16 prosent, og ligger altså litt over gjennomsnittet i Europa på 15 prosent. Norge har det minste lønns-gapet mellom kjønnene når man sammenligner med de andre nordiske landene. Finland de største lønnsforskjellene mellom menn og kvinner med 20 prosent, Danmarks lønns-gap er på 17 prosent og i Sverige 17 prosent.

Den viktigste forklaringen til at de nordiske landene skårer midt på treet i denne statistikken, er antakelig kvinners høye yrkesaktivitet. Kvinner i Norden har høyere yrkesaktivitet enn i Europa sett under ett. I mange andre europeiske land utføres omsorgsoppgaver som barnepass og eldreomsorg utenfor arbeidslivet, av hjemmeværende kvinner. I de nordiske landene har man gjennom velferdsstatens fremvekst dratt inn disse oppgavene i den formelle økonomien gjennom opprettelse av barnehager og andre offentlige omsorgsinstitusjoner. Barth m.fl.(2002:7) finner også at det – paradoksalt nok – kan se ut til at høyere yrkesaktivitet blant kvinner medfører større lønns-gap mellom kjønnene. Dette er et resultat av at det først og fremst er kvinner med lav arbeidsmarkedstilknytning som entrer arbeidsmarkedet når sysselsettingsraten blant kvinner går opp. Disse kvinnene

har ofte lav utdanning og mindre arbeidserfaring enn de kvinnene som allerede er i arbeid.

Notatet fra EU Kommissjonen diskuterer hvordan lønns-gapet kan forklares. De viser at lønns-gapet varierer i arbeidsmarkedet, og det kan skyldes en rekke faktorer. Slike faktorer spenner fra individuelle ressurser, type arbeid, sektor, kjønnsdeling i arbeidslivet til sosiale normer og tradisjoner. Årsakene til lønns-gapet er med andre ord komplekse. Selv om vi har mye informasjon om forskjellene mellom kvinner og menn, så vet vi for lite til å trekke konklusjoner om hvilken relativ betydning de ulike faktorene har på lønns-gapet. Men, selv om årsakene kan være komplekse, så danner de systematiske forskjeller når vi ser på den kvinnelige og den mannlige arbeidskraften. Forskjellene kan skyldes objektive forskjeller i produktivitet, som gir ulik lønn, så vel som individuelle forskjeller i motivasjon, muligheter og preferanser for valg av jobb og yrke, som fører til forskjeller i arbeidsmarkedetsatferd.

Videre heter det at mange av trekkene i arbeidsmarkedet kan imidlertid også være et resultat av diskriminerende prosesser, som institusjonelle forhold, lønns-politikk og sosiale normer og tradisjoner. Notatet konkluderer at det kan skje

Tabell 4.8 Lønnsgapet mellom kvinner og menn i EU og Norden. 1998 – 2004

	1998	2000	2002	2004
EU25	17	16	16	15
EU15	16	16	16	15
Danmark	12	15	18	17
Tyskland	22	21	22	23
Finland	19	17	20	20 (2003)
Sverige	18	18	17	17
Norge	16	17	16	16

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

en «indirekte diskriminering» og at lønnsgapet ikke bare reflekterer den enkeltes valg, produktivitet eller trekk ved arbeidsmarkedet. I tillegg kan kvinner også være utsatt for direkte diskriminering, ved at de mottar lavere lønn enn andre lønns-takere med samme personlige ressurser og dyktighet.

For EUkommisjonen er det derfor en hovedutfordring å skille mellom lønnsforskjeller som skyldes trekk ved arbeidsmarkedet, og forskjeller som

reflekterer direkte eller indirekte diskriminering. Slik diskrimineringen omfatter også sosiale forskjeller i vurderingen av arbeidet som utføres i sektorer og yrker som domineres av henholdsvis kvinner og menn, såkalt verdsettingsdiskriminering.

I kapittel 14 vil vi vende tilbake til de europeiske studiene for å se på hvilke tiltak som har blitt iverksatt for å lukke lønnsgapet mellom kvinner og menn i andre land.

## Kapittel 5

# Lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet

### 5.1 Sentrale trekk ved lønnsdannelsen i Norge

I Norge har lønnsdannelsen i hele etterkrigstiden vært karakterisert av sterk grad av koordinering mellom organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og myndighetene. Denne modellen bygger blant annet på partenes erkjennelse av at et velfungerende system for lønnsdannelse bidrar til å holde arbeidsledigheten lav og yrkesdeltakingen høy. Det inntektspolitiske samarbeidet og den koordinerte lønnsdannelsen har trolig bidratt til at Norge har lavere arbeidsledighet enn vi ellers ville hatt (NOU 2003:13, side 85). Dette samarbeidet har også medvirket til at vi i Norge har mindre lønnsforskjeller mellom arbeidstakere enn hva som er tilfelle i andre land.

Vi redegjør her kort for de viktigste trekkene ved lønnsdannelsen i Norge. For en mer inngående drøfting vises det til Holden I-utvalgets innstilling (NOU 2000:21). Gjennomgangen skal tjene som bakgrunn for analysene av lønnsdannelse og likelønn i kapittel 11, *Den norske forhandlingsmodellen i et likelønnsperspektiv*.

#### 5.1.1 Organisasjonene i arbeidslivet

En sterk grad av koordinering av lønnsdannelsen hviler på at partene har myndighet til å representere arbeidstakere og arbeidsgivere. Høy oppslutning om arbeidslivets organisasjoner er derfor en forutsetning for måten arbeidslivet er organisert og fungerer i Norge. Under presenteres de viktigste organisasjonene i det norske arbeidslivet.

#### *Arbeidstakersiden*

Sammenlignet med øvrige vestlige land er organisasjonsgraden i Norge, det vil si andelen sysselsatte som er fagorganisert, relativt høy. I 2003 var 53 prosent av lønnsstakerne i Norge fagorganisert. Til sammenligning var bare 8 prosent av de sysselsatte i Frankrike fagorganisert. Organisasjonsgraden i de øvrige nordiske landene ligger imidlertid betydelig høyere enn hos oss, 78 prosent i Sverige og 74–75 prosent i Finland og Danmark (Visser

2006). Den særlig høye organisasjonsgraden i de øvrige nordiske land skyldes delvis at arbeidsløshetsforsikringen historisk har vært administrert av arbeidstakerorganisasjonene.

De siste tretti årene har organisasjonsgraden blant kvinner økt, mens den har sunket blant menn. I dag er i underkant av 60 prosent av kvinnene organisert, mot i overkant av 50 prosent av mennene. Denne utviklingen har ført til at kvinner i dag utgjør halvparten av alle fagorganiserte (Nergaard og Folkenborg 2004:16).

Arbeidstakere i Norge er representert gjennom fire hovedorganisasjoner, samt en del mindre, frittstående forbund. De fire hovedorganisasjonene er Landsorganisasjonen (LO) med et totalt medlemstall på 834 000 medlemmer (31. desember 2006), Unio med 268 000 medlemmer, YS med 206 000 medlemmer og Akademikerne med 131 000 medlemmer. Det relative styrkeforholdet mellom disse, i alle fall hva angår medlemstall, har vært under endring. Den vesentligste endringen er at LO har tapt relativt til de andre organisasjonene. Mens LO på 1950-tallet organiserte over 80 prosent av de yrkesaktive fagorganiserte, var andelen i 2005 nede på 52 prosent (Nergaard og Stokke 2007:45).<sup>1</sup>

I Norge er det i mange tilfeller konkurranse mellom organisasjonene om å organisere de ulike lønnsstakergruppene (Fennefoss og Høgsnes 2005:105). Det er likevel mulig å identifisere ulike profiler i de fire nevnte hovedorganisasjonenes medlemsmasser, blant annet når det gjelder sektor, utdanningsnivå og kjønnsfordeling. Fortsatt dominerer LO i å organisere industriarbeidere, men organisasjonen har også mange medlemmer i offentlig sektor. YS organiserer mange av de samme kategorier arbeidstakere som LO, men er mer enerådende innen bank- og forsikringsvirksomhet (Stokke m.fl. 2003:18). Til sammen organiserer LO og YS hovedtyngden av arbeidstakerne uten høyere utdanning (Nergaard og Stokke 2006:21). Akademikerne organiserer langtidsutdannede og selvstendig næringsdrivende, mens

1. For en historisk oversikt over fremveksten av de ulike arbeidstakerorganisasjonene, se Stokke m.fl. (2003).



Unio omfatter universitets- og høyskoleutdannede arbeidstakere, overveiende i offentlig sektor.

Kvinneandelen i de fire organisasjonene varierer også. I følge en tilleggsundersøkelse til SSBs arbeidskraftundersøkelse i 2005, er halvparten av LOs yrkesaktive medlemmer kvinner. YS og Unio har kvinneflertall, mens flertallet av Akademikerne medlemmer er menn (Nergaard og Stokke 2006:21).

### Arbeidsgiversiden

Arbeidsgiversiden i Norge domineres av fem store aktører. I privat sektor finnes arbeidsgiverorganisasjonene Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) hvis medlemsbedrifter sysselsetter 480 000 arbeidstakere (31. desember 2006), Arbeidsgiverforeningen Spekter (tidligere NAVO) med 165 000 årsverk og Handels- og servicenæringenes hovedorganisasjon (HSH) som omfatter 152 000 ansatte. I offentlig sektor ivaretas arbeidsgiveransvaret i kommunene og fylkeskommunene av KS – kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, mens Fornyings- og administrasjonsdepartementet har arbeidsgiveransvaret i staten.

Også på arbeidsgiversiden finner vi at organisasjonene har ulike profiler når det gjelder medlemsmasse, samtidig som det også eksisterer en viss konkurranse mellom dem. Tradisjonelt har NHO hatt sitt viktigste fotfeste i industrien, mens HSH har organisert flest bedrifter i varehandelen. I den voksende tjenestesektoren konkurrerer de imidlertid om de samme medlemmene (Stokke m.fl. 2003:33). Spekter har sitt utspring som arbeidsgiverorganisasjon for virksomheter som drives eller eies av staten. De største medlemsvirksomhetene i dag er NRK, Posten, NSB og helseforetakene (sykehusene) (Ibid:33). Spekter bidrar også til den nevnte konkurransen.

Da offentlig sektor er dekket fullt ut av tariffavtaler, blir spørsmålet om organisasjonsgrad mer aktuelt for bedrifter og arbeidstakere i privat sektor. Stokke m.fl. (2003) finner at organisasjonsgraden i privat sektor totalt sett ligger på rundt 58 prosent når den måles som ansatte i medlemsbedriftene i forhold til lønnstakere i privat sektor.

### 5.1.2 Tariffavtalene<sup>2</sup>

En tariffavtale er en kollektiv regulering av lønns- og arbeidsvilkår. I forhold til lønnsdannelsen er tariffavtalene viktige. For det første er lønnsbe-

stemmelser tariffavtalenes mest sentrale innhold. Og for det andre finnes det, med unntak for likestillingslovens § 3 og § 5, ingen lovgivning på lønnsområdet, i motsetning til for eksempel arbeidstid og stillingsvern. Tariffavtalene har derfor stor betydning for hvordan lønnsdannelsen finnes sted i Norge. Tariffavtalene har vanligvis en varighet på to år, men som regel med adgang til å forhandle om lønn for annet avtaleår (mellomoppgjør).

Tariffavtalene har ulike prinsipper for regulering av lønn, der det sentrale skillet er reguleringer på sentralt og lokalt nivå. Det kan i hovedsak skilles mellom tre hovedtyper av tariffavtaler:

- Normallønnsavtaler. I disse avtalene reguleres lønningene sentralt og på en uttømmende måte. Tariffavtalen for hotell- og restaurant er eksempel på en normallønnsavtale.
- Minstelønnsavtaler. Disse avtalene fastsetter minimumsavlønning for ulike kategorier av arbeidstakere. I tillegg forhandles det om lokale tillegg. Minstelønnsavtalen er den vanligste typen av tariffavtale i privat sektor. Lønnsystemet i kommunesektoren er også et minstelønnsystem for de fleste arbeidstakergrupper.
- Avtaler uten sentrale lønnsbestemmelser. Lønnsfastsettelsen foregår i sin helhet lokalt. Denne typen avtale finner en først og fremst blant funksjonærgrupper i privat sektor.

I Holden I-utvalgets innstilling (NOU 2000:21) redegjorde en nærmere for forskjellene mellom disse avtaletypene og for utbredelsen av dem innen ulike tariffområder. En pekte på at det er betydelige forskjeller med hensyn til graden av sentralisering i lønnsfastsettelsen innenfor ulike tariffområder i Norge. Det viktigste skillet har gått mellom offentlig og privat sektor. I privat sektor er hoveddelen av arbeidstakerne omfattet av minstelønnsavtaler eller tariffavtaler uten lønnsbestemmelser. Selv om også det kommunale tariffområdet i hovedsak er karakterisert ved minstelønnsavtaler blir, i motsetning til i minstelønnsavtaleområder i privat sektor, rammene for de lokale tilleggene fastsatt i de sentrale forhandlingene. I privat sektor er det som regel ikke satt noen rammer for de lokale tilleggene. Den vanligste måten å fordele lokale tillegg, er etter «de fire kriteriene» – virksomhetens økonomi, produktivitet, fremtidsutsikter og konkurranseevne. I det statlige tariffområdet er lønnsfastsettelsen ytterligere sentralisert enn i kommunesektoren.

Tariffavtalene er i all hovedsak toårige, og har utløp om våren. Det vanligste utløpstidspunktet for arbeideravtaler i industrien er 31. mars. Ellers i pri-

2. Avsnittet er basert på Holden II-utvalgets innstilling (NOU 2003:13 side 90-91).

vat sektor varierer utløpstidspunktet fra 31. mars for varehandelen, 30. april for blant annet bank- og forsikring, 31. mai og 30. juni for faste og flyttbare oljeinstallasjoner samt ingeniører, og enda senere for enkelte andre funksjonærgrupper. Hovedtariffavtalene i stat og kommune har utløpstidspunkt 30. april, mens de i Spekter har utløpstidspunkt 31. mars. At varighet og utløpstidspunkt på tariffavtalene i all hovedsak ligger fast, bidrar i seg selv til koordinering mellom partene ettersom disse tema ikke er forhandlingsspørsmål.

Revisjon av tariffavtaler er nøye regulert i lovgivning. Arbeidstvistloven inneholder bestemmelser om hvem som kan inngå tariffavtaler og hvordan de reforhandles. Arbeidstvistloven dekker privat og kommunal sektor.

I staten følger det av tjenestetvistloven at hovedtariffavtalen skal inngås med hovedsammenslutninger på arbeidstakersiden, dvs. LO Stat, Unio, YS-Stat og Akademikerne. I kommunal sektor forhandler KS med forhandlingssammenslutninger innen hovedorganisasjonene, dvs. LO Kommune, YS-kommune, Akademikerne og Unio. Disse kan ikke som i staten treffe bindende avgjørelser om revisjon av hovedtariffavtalen, men leder

forhandlingene fram til og med meklingsfasen. Det er de enkelte forbundene som har den endelige myndigheten i forhold til å inngå ny tariffavtale.

I Spekter-området forhandles det fram overenskomst med hovedorganisasjonene LO, YS, Unio, Akademikerne og SAN (Sammenslutningen av akademikerorganisasjoner i Spekter). I forhandlingene kan en skille mellom Spekter-helse og øvrige bedrifter i Spekter-området. For alle forhandles det først på nasjonalt nivå mellom Spekter og hovedorganisasjonene om overenskomstens generelle bestemmelser, samt eventuelle generelle lønnstillegg. Generelle tillegg avtalt på nasjonalt nivå tilsvarer ofte det generelle tillegget som blir avtalt på sentralt nivå i verkstedsoverenskomsten mellom Fellesforbundet/LO og Norsk Industri/NHO. Deretter vil forhandlingene for overenskomstområdene utenom helse foregå på lokalt nivå, dvs. mellom den enkelte virksomhet og lokale arbeidstakerorganisasjoner. Forhandlingene slutføres sentralt.

For Spekter-helse er det i tillegg avtalt et nasjonalt nivå II med LO, YS, Unio og Den Norske Legeforening i Akademikerne. Det innebærer at det for dette området forhandles på tre nivåer. På nivå II

### Boks 5.1 Om Riksmeklingsmannen og Rikslønnsnemnda

*Riksmeklingsmannen* leder den offentlige meklingsvirksomheten i Norge. Mekling skjer i forbindelse med revisjon av tariffavtaler, enten disse er inngått på nasjonalt plan (rikssaker) eller for et mer begrenset område (kretssaker).

Mekling kan skje frivillig, hvis partene i en tariffavtale ber om det. På riksplan er det mer vanlig at mekling er tvungen, etter reglene i arbeidstvistloven. Dette skjer ved at en eller begge parter varsler plassoppsigelse, hvorpå riksmeklingsmannen legger ned et midlertidig forbud mot arbeidskamp. Deretter innleder riksmeklingsmannen eller en særskilt utpekt mekler minst 10 dager med tvungen mekling. Når denne perioden er slutt kan en av partene kreve meklingen hevet, hvorpå det innledes en sluttmekling på inntil fire dager.

Mekleren har rett til å fremsette et meklingsforslag, men ingen plikt. Partene kan velge hvordan de ønsker å behandle et eventuelt meklingsforslag, og har ingen plikt til å for eksempel sende det til avstemning blant sine medlemmer.

*Rikslønnsnemnda* er oppnevnt etter lov (1952) om lønnsnemnd i arbeidstvister. Nemnda har ni medlemmer, fem faste medlemmer og to fra hver av partene i den aktuelle tvisten.

Nemnda skal behandle tvister om revisjon av tariffavtaler som ikke blir løst ved mekling, og hvor partene er enige om lønnsnemnd (voldgift). Slik frivillig behandling skjer svært sjelden. Derimot har det oftere skjedd at Stortinget ved særlov bringer en arbeidstvist inn for Rikslønnsnemnda (tvungen voldgift). Slike lovinngrep tar utgangspunkt i skadevirkningene av en varslet eller igangsatt arbeidskamp, og pålegger partene fredsplikt. Vedtak i Rikslønnsnemnda har samme virkning som en tariffavtale.

Tjenestetvistloven har noen særregler for mekling, med blant annet noe lengre meklingsperioder for stat og kommune. I forbindelse med hovedoppgjør, altså hovedrevisjon av 2-årige tariffavtaler, har antallet riksmeklingssaker ligget på i overkant av 100. Tallet har vært lavere hvis tariffavtalene mellom LO og NHO har vært revidert samordnet.

forhandles det mellom Spekter-helse og de enkelte forbund i hovedorganisasjonene om særskilte lønns- og arbeidsvilkår for det enkelte forbunds medlemmer. Deretter forhandles det på lokalt nivå. SAN-helse og Akademikerne (utenom Legeforeningen) samt enkelte YS-forbund forhandler imidlertid ikke på nivå II.

### Arbeidsretten

Arbeidsretten er en særdomstol og behandler tvister om forståelsen, gyldigheten og eksistensen av tariffavtaler, samt brudd på bestemmelsene om fredsplikt og tvister om erstatningsansvar for tariffbrudd og ulovlig arbeidskamp. Det er bare Arbeidsretten som har kompetanse til å fatte bindende vedtak om dette, jf arbeidstvistloven § 7 nr. 2, og det er bare partene i en tariffavtale som kan reise slik sak for Arbeidsretten. Arbeidsretten er administrativt underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Arbeidsretten avsier endelig dom eller kjennelse i om lag 20 saker i året. Partene i en tariffavtale har plikt til å forhandle eller søke avholdt forhandlinger før en sak bringes inn for Arbeidsretten (jf. arbeidstvistloven § 18 nr. 2). Tariffavtalene inneholder gjerne regler om slike forhandlinger, og de aller fleste tvister løses før de når Arbeidsretten.

### 5.1.3 Koordinering i den norske lønnsforhandlingsmodellen<sup>3</sup>

Den norske lønnsforhandlingsmodellen er karakterisert ved stor grad av koordinering i forhold til mange andre land. Slik koordinering har lange tradisjoner i Norge. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet spiller en avgjørende rolle i gjennomføringen av inntektsoppgjørene, og en rekke mekanismer og institusjoner støtter opp under koordinering i lønnsdannelsen. Modellen hviler blant annet på erkjennelsen av at lønnsdannelsen over tid har avgjørende betydning for nivået på arbeidsledigheten, mens reallønnsutviklingen først og fremst er knyttet til produktivitetutviklingen. Erfaringene fra Norge og andre land bekrefter at høy nominell lønnsvekst uten bakgrunn i tilsvarende produktivitetvekst over tid i all hovedsak slår ut i høyere inflasjon og økt arbeidsledighet, og ikke i høyere reallønnsvekst, jf. Holden I (NOU 2000:21). Et vel fungerende system for lønnsdannelse er kjenne-tegnet ved at det over tid bidrar til å holde arbeids-

ledigheten lav, yrkesdeltakingen høy og gir gode rammebetingelser for virksomhetene.

### Frontfagsmodellen

Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten må tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. En har ivarettatt dette ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranseutsatt virksomhet har sluttet avtaler først (frontfag), og at dette har virket som en norm for andre avtaleområder. Denne frontfagsmodellen er basert på den såkalte Aukrust-modellen fra 1966, også kalt hovedkursmodellen. For en formell gjennomgang av Aukrust modellen, se for eksempel vedlegg 3 i NOU 2003:13.

Konkurranseutsatt sektor defineres vanligvis som bedrifter som produserer varer som kan eksporteres eller importeres, altså bedrifter som står overfor konkurranse fra våre handelspartnere enten på hjemmemarkedet eller på verdensmarkedet. Med skjermet sektor menes bedrifter som produserer varer som ikke importeres eller eksporteres, og som dermed kun opplever innenlandsk konkurranse.

Hovedforskjellen mellom de to sektorene er at mens mange virksomheter i skjermet sektor kan velte økte kostnader over i prisene, er dette i mindre grad tilfelle for bedrifter som produserer i konkurranse med utenlandske produsenter. Hvis lønnsveksten i økonomien blir høyere enn hva produktivitetveksten i konkurranseutsatt sektor gir rom for, vil investeringene i sektoren falle og sysselsetting og produksjonen i disse næringene vil gradvis reduseres. Dette kan i verste fall gir underskudd på handelsbalansen og store utfordringer for norsk økonomi (NOU 2003:13).

Tradisjonelt er det industrien i Norge som i størst grad har vært utsatt for konkurranse fra utlandet både på det internasjonale og det innenlandske markedet, og som dermed har blitt definert som konkurranseutsatt sektor. Sysselsettingsmessig har industrien vært mannsdominert, mens for eksempel offentlig sektor har vært kvinne-dominert. Samtidig har det eksistert betydelige industriområder med kvinne-dominans, disse har i tillegg ligget under industrigjennomsnittet rent lønnsmessig. Mannsdominerte deler av tjenesteytende næringer som for eksempel bank og forsikring har ligget betydelig over industrien i lønnsnivå. Koordineringen av den norske lønnsdannelsen har med andre ord alltid vært utsatt for spenninger basert på kjønn og lønnsnivå. Bildet av den konkurranseutsatte sektor endrer seg også. På grunn av globaliseringen er det i dag det få nærin-

3. Avsnittet er basert på Holden II-utvalgets innstilling (NOU 2003:13 side 94-95).

### Boks 5.2 Inntektspolitiske samarbeidsorganer

En viktig del av det inntektspolitiske samarbeidet er å legge til rette for en felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi og at partene i arbeidslivet så langt som mulig er enige om tallgrunnlaget for forhandlingene. Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er imidlertid partenes eget ansvar.

Norge har tradisjon for bred sosial dialog og medvirkning fra partene i arbeidslivet. Viktig for denne dialogen er regjeringens Kontaktutvalg med organisasjonene i arbeidslivet og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

#### *Regjeringens Kontaktutvalg med organisasjonene i arbeidslivet*

Det inntektspolitiske samarbeidet mellom myndighetene og med partene i arbeidslivet har sin basis i regjeringens Kontaktutvalg med organisasjonene i arbeidslivet, som ble opprettet i 1962. Kontaktutvalget ledes av statsministeren og består i dag av hovedorganisasjonene i arbeidslivet (LO, YS, Unio, Akademikerne, NHO, HSH, Spekter, KS, Norges Bondelag/Norges Bonde og Småbrukerlag og Norges Fiskarlag). For øvrig deltar de aktuelle departementene i utvalgets møter. Utvalget har vanligvis to møter i året, ett om høsten i forbindelse med framleggingen av budsjettet og ett foran inntektsoppgjørene om våren.

#### *Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene*

Et annet sentralt samarbeidsorgan er Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene som ble opprettet i 1967. Dette utvalget har representanter fra de samme organisasjonene som er med i Kontaktutvalget med unntak av Norges Bondelag/Norges Bonde og Småbrukerlag og Norges Fiskarlag. Dessuten deltar det representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Utvalget har en uavhengig leder.

Mandatet til utvalget er å legge fram det best mulige tallmessige bakgrunnsmateriale til bruk i inntektsoppgjørene, slik at uenighet partene i mellom om økonomiske forhold så vidt mulig kan unngås. Utvalget avgir vanligvis to rapporter hvert år. En rapport foran lønnsoppgjørene som består av en foreløpig utgave i slutten av februar og en endelig utgave i slutten av mars. Rapporten gir bl.a. oversikter over lønns- og inntektsutviklingen, prisutviklingen inkludert en prisprognose for inneværende år og utviklingen i konkurranseevnen.

I tillegg kommer utvalget med en rapport i juni med oppsummering av lønnsoppgjørene og statistikk for lønns- og inntektsfordelingen.

ger som er fullstendig skjermet fra konkurranse. Dette betyr at konkurranseutsatt sektor ikke lenger nødvendigvis er ensbetydende med industrien.

#### *Frontfagmodellen i endring*

Frontfagsmodellen har blitt satt under press og har måttet tåle kritikk. Nilsen og Schøne (2007) peker på at strukturelle endringer i arbeidsmarkedet kanskje kan sees på som en av de største truslene mot frontfagsmodellen. Tradisjonell industrinæring sysselsetter en stadig mindre andel av arbeidsstyrken mens offentlig og privat tjenesteyting sysselsetter flere. Som vi vet er ikke industri-funksjonærene inkludert i hva vi kaller frontfag. Dermed kan frontfaget ha svekket legitimitet som rettesnor for lønnsveksten og lønnsdannelsen i samfunnet forøvrig (NOU 2003:13, side 105).

Nilsen og Schøne nevner videre at det hevdes at Verkstedsoverenskomsten ikke er representativ nok for konkurranseutsatte næringer, og man må ta mer hensyn til konjunkturer og arbeidskraftsbehov i konkurranseutsatte tjenesteytende næringer. Høyere utdanningsnivå i arbeidsstyrken bidrar også til å sette press på frontfagsmodellen. Delvis er dette altså et spørsmål om hvilke bransjer som skal defineres som konkurranseutsatte, og delvis et spørsmål om å inkludere forhandlingsområder som omfatter ulike typer av ansatte (Nilsen og Schøne 2007:26–27).

I dag består frontfaget av fire tariffavtaler. Den største er Verkstedsoverenskomsten, som har vært frontfag alene i lange perioder. I det siste har også tekstil- og konfeksjonsindustrien, kartonasjeindustrien og byggeindustrien kommet med. Tariffavtalene utgjør en stor del av partsforholdet

mellom Fellesforbundet/LO og Norsk Industri/BNL i NHO. Skal frontfaget utvides vesentlig, må andre aktører trekkes med og de må ha tariffavtaler som er egnet til å bli inkludert som frontfag.

Det hevdes videre at andre forhandlingsområder er blitt påtvunget både den økonomiske rammen og fordelingsprofilen fra frontfagene, fordi like kronetillegg og ikke prosenttillegg er blitt retningsgivende. Lønnstillegg i form av like kronetillegg gir en lavlønsprofil mens prosenttillegg har en nøytral virkning på lønnsfordelingen. Denne situasjonen har oppstått i offentlig sektor, hvor både ramme og profil fra frontfagene har blitt overført. I for eksempel bank og forsikring har man ikke fulgt frontfagets fordelingsprofil, her har man kun sett den økonomiske rammen som veiledende lønnsvekst (Stokke m.fl. 2003: 164). Holden I-utvalget pekte videre på at generelle kronetillegg og begrensede pottter til lokale lønnsforhandlinger har skapt en sammenpresset lønnsstruktur i offentlig sektor. Den sammenpressede lønnsstrukturen har på sin side har skapt større forskjeller mellom grupper med høyere utdanning i privat og offentlig sektor. Utvalget så det som nødvendig at oppgjørene i stat og kommune ble sett i sammenheng med behovet for kompetanse, dog innenfor rammene satt av frontfaget (NOU 2000: 21, side 286). På 2000-tallet har offentlig sektor i større grad frigjort seg fra frontfagets profil.

Et annet poeng er at industrifunksjonærenes lønnsvekst har vært høyere i gjennomsnitt enn for økonomien generelt i de aller fleste år (se Barth m.fl. 2004). De fleste funksjonærene forhandler sin lønn utelukkende lokalt på basis av kriteriene for bedriftens økonomi, produktivitet, framtidssutsikter og konkurranseevne. I gode tider har funksjonærene kunnet oppnå en betraktelig høyere lønnsvekst enn andre grupper. I følge Holden II-utvalget kan det også virke som om lønnsveksten som blir kjent på våren fungerer som et gulv for hvilken lønnsvekst funksjonærene får (NOU 2003: 13, side 105).

Holden II slo fast at hvis frontfaget skal danne retningslinjene for det øvrige lønnsoppgjøret, er det nødvendig å inkludere den lokale lønnsveksten for funksjonærene i den totale rammen som skal ha normativ betydning for andre. Dette kan gjøres på

ulike måter og med ulike virkninger for frontfaget. Utvalget selv foreslo at de lokale forhandlingene for funksjonærer og arbeidere i frontfaget skulle avsluttes tidligere enn i dag.

Nilsen og Schøne (2007) peker på at også øvrige viktige trekk ved implementeringen av frontfagsmodellen er endret de senere år:

- Flere organisasjoner er trukket inn i arbeidet i Teknisk Beregningsutvalg. Fra 1999 ble representasjonen i Teknisk Beregningsutvalg utvidet til å omfatte alle hovedorganisasjonene. I år består Teknisk Beregningsutvalg av medlemmer fra LO, NHO, HSH, Spekter, Unio, YS, KS og Akademikerne.
- Omfanget av lokale forhandlinger øker. Dette foregår dels gjennom en utvidelse av områdene for minstelønnsavtaler og dels gjennom økt bruk av den lokale komponenten og andre endringer i forhandlingsystemene i offentlig sektor, I tillegg fikk Akademikere gjennomslag for utelukkende lokal lønnsdannelse for mange av sine stillingsgrupper i kommunene fra 2002.
- Tariffrevisjonene i offentlig sektor har siden 2002 i noe større grad vært basert på prosenttillegg enn på de tidligere kronetilleggene.
- Det diskuteres hvordan lønnsutviklingen for funksjonærer i industrien kan innpasses i forhandlingsmodellen. Dels er dette et spørsmål om hvordan frontfagsoppgjøret kan sette rammer for funksjonærlønnsutviklingen, og dels er dette et spørsmål om hvordan utviklingen for funksjonærer skal innarbeides i grunnlaget for forhandlingene i skjermet sektor. I 2006 la staten som arbeidsgiver frem et tilbud basert på gjennomsnittet av den økonomiske rammen for frontfaget og industrifunksjonærenes lønnsvekst i 2005 (Nilsen og Schøne 2007).

Vi har over gitt en kort presentasjon av den norske forhandlingsmodellen. I kapittel 11 returnerer vi til dette temaet og ser nærmere på lønnsoppgjørene i Norge de ti siste år. Her spør vi hvordan likelønnsaspektet har vært ivaretatt i det norske systemet for lønnsdannelse, og hvordan den relative lønnsutviklingen for kvinner og menn har vært påvirket av forhandlingsmodellen.

## Kapittel 6

# Familiepolitikk og arbeidsdeling i familien

### 6.1 Mellom arbeidsliv og familieliv

Det har vært en viktig målsetting i norsk familie- og likestillingspolitikk å legge til rette for at både kvinner og menn skal kunne kombinere familieliv og yrkesliv, at kvinner skal kunne delta i arbeidslivet på lik linje med menn og at arbeidet i hjemmet skal deles mer likt. Som vi så over har Norge en svært høy andel yrkesaktive kvinner sammenlignet med andre land. Samtidig vet vi at menn og kvinner fordeler sin tid mellom ulønnet familiearbeid og arbeidsmarkedet svært ulikt. For eksempel er det bare 12 prosent av mennene som har redusert arbeidstid, mot hele 43 prosent av kvinnene. Menn jobber nesten fire ganger så mye overtid som kvinner. Kvinner bruker på sin side langt mer tid på ulønnet husholdsarbeid enn menn, og de tar ut nesten hele permisjonen når de blir foreldre.

Denne kjønnsarbeidsdelingen mellom lønnet og ulønnet arbeid er særlig tydelig i barnefasen. Det er også i barnefasen (når arbeidstakerne er i alderen 25 til 40 år) at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn øker mest (Barth og Schøne 2006a:235). Kvinners omfattende fravær fra arbeidsmarkedet i forbindelse med barnefødsler og barneomsorg er en faktor som ofte nevnes som forklaring på lønnsgapet mellom kvinner og menn.

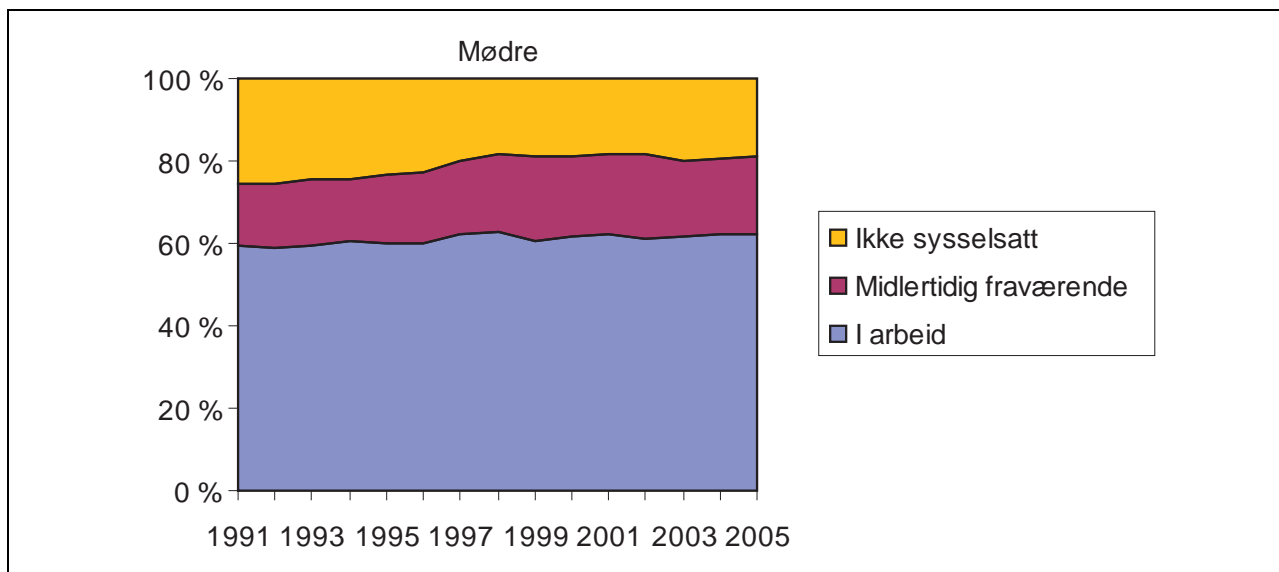
I dette kapitlet skal vi se nærmere på denne gruppen – mødre og fedre – og deres tilpasning mellom arbeidsliv og familieliv. Med mødre og fedre menes i denne sammenhengen gifte og samboende foreldre med barn i alderen 0–15 år. Vi velger å fokusere spesielt på denne fasen i livet fordi det i denne perioden legges grunnlag for arbeidstakernes videre karriere og lønnsutvikling. Et slikt fokus på foreldregruppen kan også begrunnes med at de aller fleste kvinner og menn i Norge opplever å bli foreldre i løpet av livet, og med at om lag halvparten av husholdningene til en hver tid består av voksne som bor sammen med mindreårige barn.<sup>1</sup> Kunnskap om mødre og fedres fordeling av ulønnet og lønnet arbeid gir oss det nødvendige bakteppe for å analysere sammenhengen mellom barn, omsorg og lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, noe vi kommer tilbake til i kapittel 12.

Innledningsvis presenterer vi tall som viser sysselsetting og arbeidstid blant mødre og fedre, og så statistikk som viser hvordan mødre og fedre fordele det ulønnede husholdsarbeidet mellom seg. Vi ser deretter nærmere på noen sentrale familiepolitiske ordninger. Norsk familiepolitikk har vært i endring de siste tiårene. Siden begynnelsen av 1990-tallet er det gjennomført en rekke familie- og velferdspolitiske reformer som endrer rammebetingelsene for foreldres yrkestilpasning i småbarnsfasen. Hvilke muligheter gir de familiepolitiske ordningene den enkelte familie til å kombinere familieliv med yrkesliv, og hvordan benyttes disse ordningene i praksis?

### 6.2 Sysselsetting og arbeidstid blant mødre og fedre

I rapporten *Yrkesdeltagelse og arbeidstid blant mødre og fedre* (Barne- og likestillingsdepartementet 2006) belyses mødre og fedres arbeidstid fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til 2004 ved hjelp av spesialanalyser fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelser. Med mødre og fedre menes i denne sammenhengen gifte og samboende foreldre med barn i alderen 0–15 år. Statistisk sentralbyrå har senere også oppdatert rapporten med tall fra 2005 (Kitterød 2007). Rapporten viser at det fortsatt er flere sysselsatte fedre enn mødre, men at mødres sysselsetting har økt de siste femten årene. I 1990 var 74 prosent av mødrene sysselsatte. Mødrenes sysselsetting økte til 81 prosent i 2005. Fedre hadde stabilt høy syssel-

1. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at 88,1 prosent av dagens 45 år gamle kvinner er mødre, mens 80,7 prosent av 45 år gamle menn er fedre (SSB Befolkningsstatistikk 2006). Disse tallene forteller oss at en stor andel av befolkningen er foreldre gjennom livsløpet. Statistisk sentralbyrå har også tall på hvor mange som til en hver tid lever i ulike familiekonstellasjoner. Her ser vi at 43,5 prosent av befolkningen lever i par med barn i alderen 0-17 år eller i flerfamiliehusholdninger med barn i alderen 0-17 år. I tillegg lever 6,6 prosent av befolkningen i husholdninger med bare mor og barn eller bare far og barn (SSB Familier og husholdninger 2007).



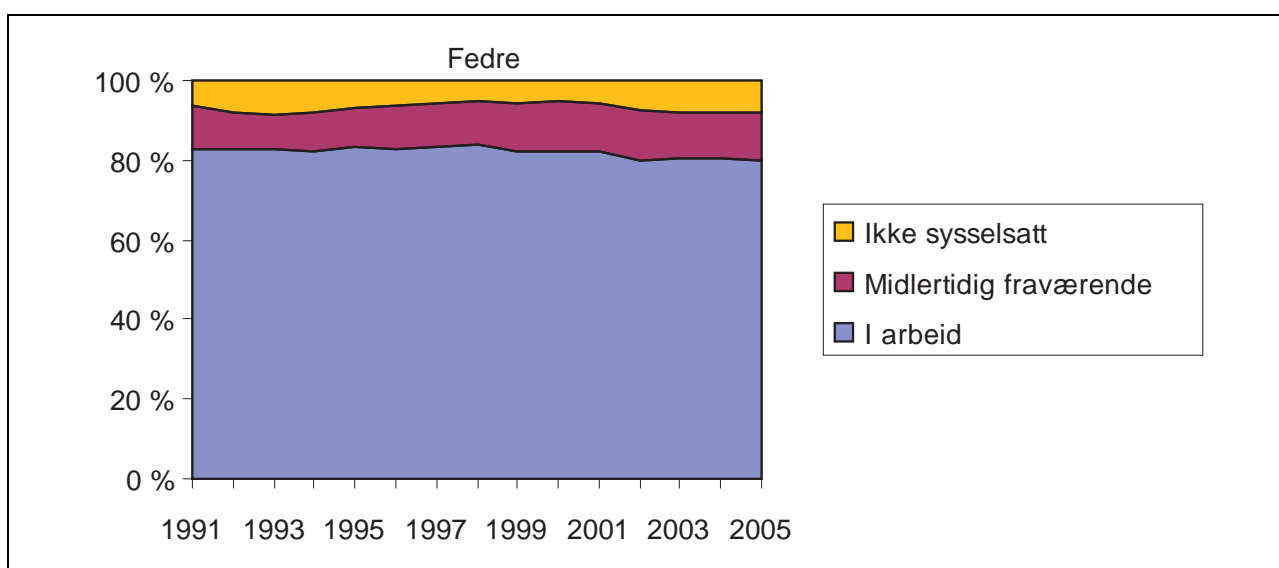
Figur 6.1 Andel i arbeid, midlertidig fraværende og ikke sysselsatt av alle gifte/samboende mødre med yngste barn 0–15 år. 1991–2004. Prosent

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsene.

setting i hele perioden. 92 prosent var sysselsatte i 2005.

Figur 6.1 og 6.2 viser hvordan alle mødre og fedre fordeler seg på kategoriene i arbeid, midlertidig fraværende og ikke sysselsatt. Personer som ikke er sysselsatte, står utenfor arbeidsstyrken og inkluderes ikke i den videre statistikken. I det videre materialet beregnes altså gjennomsnittlig arbeidstid for sysselsatte mødre og fedre (det vil si

summen av dem som er i arbeid og dem som er midlertidig fraværende). Det er viktig å være klar over at kjønnsforskjellen i arbeidstid blir mindre når man ser på gjennomsnittet for sysselsatte, og utelater de drøyt 20 prosent mødrene som ikke er sysselsatte. Blant dem som står utenfor arbeidsstyrken er det nemlig flere kvinner enn menn. Som vi ser av figur 6.2 er det bare i underkant av 10 pro-



Figur 6.2 Andel i arbeid, midlertidig fraværende og ikke sysselsatt av alle gifte/samboende fedre med yngste barn 0–15 år. 1991–2004. Prosent

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsene.

Tabell 6.1 Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid blant sysselsatte gifte/samboende mødre og fedre med barn 0–15 år i grupper for yngste barns alder. Timer

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Endring 1991–2005
<b>Mødre</b>																
Barn 0–15 år	28	28,4	28,8	29	29,2	29,4	29,2	29,5	30	30,4	30,7	31	31,5	31,1	31,3	3,3
Barn 0–2 år	28,5	29,4	29,4	29,9	30	30,2	29,3	29,4	30,4	30,4	31,4	31,6	31,2	31,6	32	3,5
Barn 3–6 år	26,8	27,2	28,1	27,9	28,5	28,4	28,7	28,8	29,1	29,8	29,9	30,4	30,9	30,3	31	4,2
Barn 7–10 år	26,7	27,3	27,9	28,2	28,2	28,9	28,7	29	29,9	30,3	30,5	30,6	31,6	30,8	30,9	4,2
Barn 11–15 år	29,5	29,5	29,5	30,1	29,9	30	30,4	31,3	30,6	31,3	31,3	31,5	32,4	31,7	31,2	1,7
<b>Fedre</b>																
Barn 0–15 år	40,4	40,2	40,1	40	39,9	40,4	40,3	40,1	40	39,7	39,7	39,9	39,5	39,2	39,2	-1,2
Barn 0–2 år	39,9	39,6	39,5	39,3	39,5	39,9	39,5	39,3	39,4	38,8	39,1	39,5	38,7	38,7	38,6	-1,3
Barn 3–6 år	40,7	40,6	40,2	39,9	39,7	40,3	40,5	39,9	40	39,8	39,9	39,8	39,6	39,3	39,1	-1,6
Barn 7–10 år	40,9	41	40,7	40,2	40,4	40,7	40,6	40,4	40,2	40,1	40	40,5	39,8	39,4	39,9	-1
Barn 11–15 år	40,3	40	40,4	40,8	40,2	41	40,8	41,2	40,7	40,6	39,9	39,9	40,2	39,5	39,5	-0,8

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsene.

sent av fedrene som befinner seg utenfor arbeidsstyrken.

Vi ser altså at mødre er sysselsatte i nesten like stor grad som fedre. Åtte av ti mødre er sysselsatte, mot ni av ti fedre. Sysselsettingsraten sier imidlertid lite om hvor mye tid mødrene og fedrene faktisk tilbringer på arbeidsplassen. Mange av de sysselsatte mødrene arbeider deltid. I tillegg regnes også mødre og fedre som er midlertidig fraværende fra arbeidet, for eksempel i permisjon, er sykemeldte, på ferie eller lignende, som sysselsatte. For å få et bedre bilde av hvordan sysselsatte mødre og fedre fordeler tiden sin mellom hjem og arbeid, kan det være nyttig å se på kjønnsforskjeller i avtalt og faktisk arbeidstid.

#### Avtalt arbeidstid

Med avtalt arbeidstid menes det antall timer per uke som den ansatte i følge arbeidskontrakten skal være på arbeid. Midlertidig fravær som følge av

sykdom, permisjon eller lignende skal ikke trekkes fra.<sup>2</sup>

Det overordnede bildet er at mødre jobber redusert arbeidstid langt oftere enn fedre. Deltidsarbeid er en svært vanlig tilpasning for mødrene i Norge. Nesten halvparten av alle mødre, 47 prosent, har avtale om mindre enn full jobb. Dette regnes som en høy andel deltidsarbeidende, også i internasjonal og nordisk sammenheng. Blant fedrene er det bare rundt 5 prosent som har avtale om deltid.

Av tabell 6.1 ser vi at mødre i gjennomsnitt har en avtalt arbeidstid på 31,3 timer i uka, mens fedrene har avtale om å jobbe 39,2 timer i uka. Fedrene har altså avtale om å tilbringe omtrent én dag mer på jobben i uka enn mødrene.

Videre er det verdt å merke seg at deltidsarbeid *ikke* er en typisk tilpasning kvinner gjør bare i småbarnsfasen. Også blant sysselsatte mødre med

2. Det innebærer at en fulltidsansatt i foreldrepermisjon kan ha en avtalt arbeidstid på 37,5 timer i uka, men en faktisk arbeidstid på 0 timer i uka.



barn mellom 11–15 år er deltid vanlig. Hele 45 prosent av mødrene i denne gruppen hadde deltidsarbeid i 2004.

Av tabellen ser vi også at mødrenes avtalte arbeidstid har økt med over tre timer i uka fra 1991 til 2005. Fedrene har på sin side redusert sin arbeidstid med litt over en time per uke i samme tidsrom. Det har altså skjedd en tilnærming mellom mødre og fedres avtalte arbeidstid de siste 15 årene, men fortsatt er kjønnsforskjellen tydelig.

#### Faktisk arbeidstid

Faktisk arbeidstid gjelder arbeidstimer som faktisk ble utført, inklusive overtid og ekstraarbeid og eksklusiv fravær ved sykdom, ferie, permisjon og lignende. Når man studerer den faktiske arbeidstiden til mødre og fedre, blir bildet av foreldres arbeidstid litt annerledes enn det som fremgikk

over. Både mødre og fedre har lavere faktisk arbeidstid enn avtalt arbeidstid, men avviket er klart størst for mødrene. Dette henger sammen med at mødrene har høyere midlertidig fravær enn fedrene, for eksempel i form av foreldrepermisjon.

Vi ser av tabell 6.2 at den faktiske arbeidstiden for mødre gjennomsnittlig var 23,4 timer i uka i 2005, mens det tilsvarende tallet for fedre var 34,8 timer. Det betyr at gjennomsnittsfaren tilbringer over 11 timer mer på arbeidsplassen per uke sammenlignet med gjennomsnittsmoren. Kjønnforskjellen i faktisk arbeidstid er særlig markant i familier hvor det yngste barnet er 2 år eller yngre. Her jobber far over dobbelt så mye som mor: 33 timer mot 16 timer i gjennomsnitt for mødrene. Denne skjevfordelingen henger sammen med hvordan foreldre flest fordeler omsorgen for barnet i tiden etter fødselen. De familiepolitiske ordningene som setter rammene for foreldres yrkestil-

Tabell 6.2 Gjennomsnittlig faktisk arbeidstid blant sysselsatte gifte/samboende mødre og fedre med barn 0–15 år i grupper for yngste barns alder. Timer

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Endring 1991–2005
<b>Mødre</b>																
Barn 0–15 år	22,7	22,6	22,9	23,3	22,9	22,5	22,4	22,5	21,9	22,5	23	22,7	23,4	23,3	23,4	0,7
Barn 0–2 år	17,3	16,9	16,2	16,9	16	16,2	15,9	15,8	14,4	15,3	16,1	14,7	15,5	15,8	16	-1,3
Barn 3–6 år	23,8	23,6	25	24,8	24,9	24,4	23,9	24,2	24,1	24,9	24,8	24,8	25,1	24,9	25,4	1,6
Barn 7–10 år	23,8	24,5	24,8	24,8	25,1	24,4	24,9	25,2	25	25,8	26,3	26,3	26,3	26,2	25,9	2,1
Barn 11–15 år	26,7	26,7	26,7	27,5	26,5	26,9	26,2	26,5	26	25,8	26,3	26,3	27,5	26,8	26,6	-0,1
<b>Fedre</b>																
Barn 0–15 år	37,9	37,9	38,2	37,6	37,4	36,5	36,5	36,4	36	35,2	35,1	35	35	34,8	34,8	-3,1
Barn 0–2 år	37,3	37,1	37,4	36,3	36,1	35,5	35	35,1	34,9	34,1	34,4	34,1	32,9	33,3	33	-4,3
Barn 3–6 år	38,2	38,5	38,6	37,9	37,7	37,2	37,1	36,2	36,7	36	35,1	34,7	35,5	35	35,3	-2,9
Barn 7–10 år	38,3	38,8	39	37,7	38,3	36,9	37,3	37,4	36,3	34,9	36,1	35,9	35,7	35,7	36	-2,3
Barn 11–15 år	37,9	37,4	38,3	38,9	38	36,8	36,8	37,5	36,4	36	35	35,7	36,1	35,6	35,4	-2,5

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsene.

pasning i småbarnsfasen, kommer vi tilbake til under.

Oppsummert kan en si at forskjellen mellom mødre og fedres tidsinnsats i yrkeslivet er mindre i dag enn på begynnelsen av 1990-tallet. Likevel er det fortsatt markerte kjønnsforskjeller. Mødre har lavere sysselsettingsandel enn fedre, de har mer midlertidig fravær og de har kortere avtalt arbeidstid. Hvilken betydning for kvinners lønnsutvikling dette kan ha, vil vi komme tilbake til i et senere kapittel i denne utredningen.

### 6.3 Mødres og fedres ulønnede arbeid i hjemmet

For mange familier oppleves barnefasen som en travel tid, hvor døgnetts knappe 24 timer skal strekke til for både yrkeskarriere, omsorg for barna og andre oppgaver i hjemmet. Tidsbruksundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå bekrefter det generelle inntrykket av at småbarnsfamiliene har travle dager med lite fritid. Både blant menn og kvinner er det slik at småbarnsforeldre bruker mindre tid til fritidsaktiviteter og personlige gjøremål enn folk i de fleste andre faser (Kitterød 2002).<sup>3</sup>

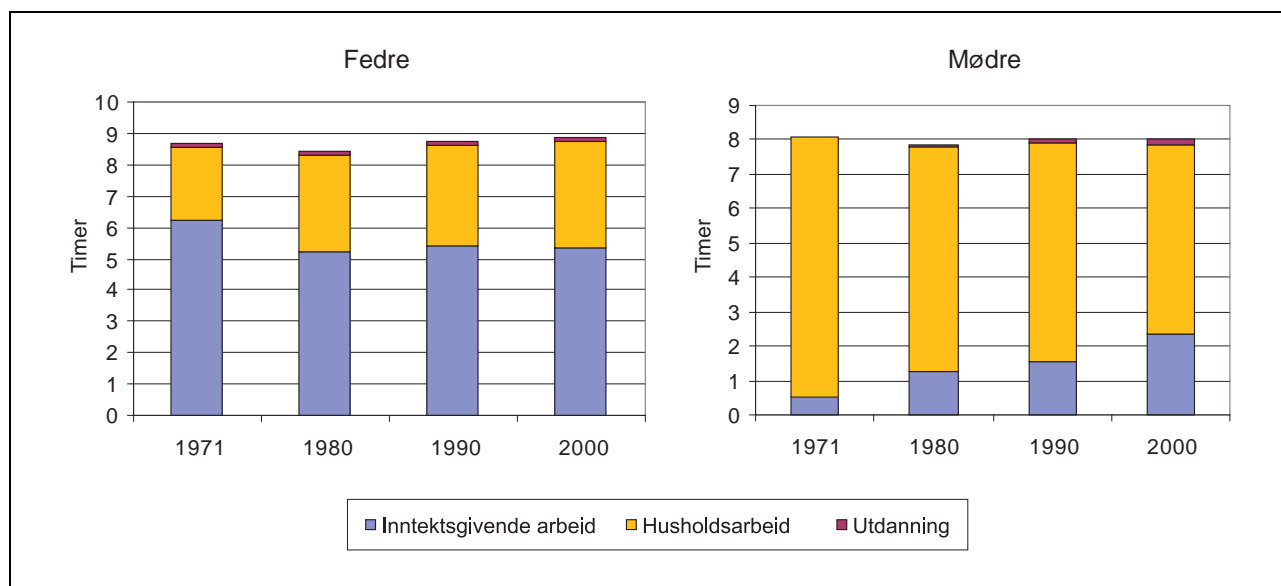
Vi skal under se nærmere på hvordan mødre og fedre fordeler det ulønnede arbeidet i hjemmet

3. Som småbarnsforeldre regnes her dem som har barn på 0-6 år i husholdningen.

– husholdsarbeidet – mellom seg. Fordelingen av dette arbeidet mellom kvinner og menn har stått sentralt i likestillingsdebatten. Det har vært hevdet at likestilling i arbeidsmarkedet forutsetter at menn og kvinner stiller likt med hensyn til forpliktelser på hjemmebane. Bare da stiller begge parter fritt til å bruke tid og ressurser i yrkeslivet (Andreassen og Folkenborg 2002:31–33). Mødres og fedres innsats på arbeidsmarkedet og i hjemmet bør derfor ses i sammenheng.

Husholdsarbeid, slik Statistisk sentralbyrå definerer det, består av flere ulike oppgaver, blant annet vanlig husarbeid som rydding, rengjøring og matlaging, vedlikeholdsoppgaver, innkjøp og omsorgsarbeid. Blant småbarnsforeldrene er det vanlig husarbeid og omsorgsarbeid som tar mest tid.

Statistikken viser at kjønnsrollemønsteret er tydelig når det gjelder hvem som utfører husholdsarbeidet. I gjennomsnitt bruker småbarnsmødre 5 timer og 51 minutter per dag til husholdsarbeid. Småbarnsfedre bruker på sin side i gjennomsnitt 3,5 timer per dag til husholdsarbeid. Mødrene arbeider altså hver dag omtrent 2,5 timer mer i hjemmet enn fedrene. Kjønnsarbeidsdelingen kommer sterkest frem når barna er helt små, det vil si fra 0 til 2 år gamle. I denne perioden er fars andel av mors husholdsarbeid 58 prosent. Når barna blir eldre (3 til 6 år) øker fars andel av mors husholdsarbeid til 69 prosent.



Figur 6.3 Tid brukt til inntektsgivende arbeid, husholdsarbeid og utdanning blant gifte/samboende småbarnsmødre og småbarnsfedre med barn 0–6 år. 1971, 1980, 1990, 2000. Gjennomsnitt per dag i timer

Kilde: SSB Tidsbruksundersøkelsene.

### Boks 6.1 «Tidsklemma» – i skvis mellom arbeidsliv og familieliv

Vinteren og våren 2004 raste en høylytt debatt i norsk presse om moderne foreldres, særlig mødres, pressede dagligliv. «Tidsklemmedebatten» illustrerer noen av utfordringene foreldre opplever i en fase i livet hvor omsorg for barn, tid til egen karriereutvikling og fritid konkurrerer om oppmerksomheten (Kvande og Rasmussen 2007). Debatten startet med et innlegg av Aftenpostens spaltist, psykolog Sissel Gran. Her beskriver hun sitt møte med en ung karrieremor som føler seg sliten og lurt av «likestillingssamfunnet»:

«Jeg innbilte meg da jeg var yngre at barn ikke ville gjøre noen forskjell,» sa hun. «Jeg trodde jeg kunne fortsette som før. Jobbe mye, ha et sosialt liv, utvikle meg faglig. Og at mannen min og jeg skulle dele 50/50 på foreldrejobben, selvsagt. Det er dette vi er blitt tutet ørene fulle med. Og unnskyld at jeg sier det – det er gamle feminister i mitt eget miljø, på din alder og eldre, som hjalp meg inn i den misforståelsen om at graviditet og foreldreskap ikke behøvde å gjøre noen forskjell. At man liksom kunne fortsette livet som før. At bare menn fikk utvidet pappaperm, så ville alt være greit» (Gran i Aftenposten 4.1.2004).

Denne kvinnen opplevde at livet som småbarnsmor i realiteten var noe helt annet en forventningene hun hadde om et likestilt familieliv. Mange kvinner meldte seg på i denne debatten, og fortalte at de opplevde at det var de som måtte ta hovedansvar for hus og hjem, samtidig som jobben krevde mye av dem. De ga uttrykk for at de ikke klarte å leve opp til den likestilte forventningen om at de skulle klare både karriere og barneomsorg. Debatten skapte bølger helt inn i det politiske landskap: Daværende Barne- og familieminister Laila Dåvøy arrangerte våren 2004 en rundebordskonferanse for å drøfte problematikken.

Begrepet tidsklemme er ikke nytt. I 1997 skrev den amerikanske sosiologen Arlie Russell Hochschild klassikeren *The Time Bind: When work becomes home and home becomes work*, som skildrer den dobbeltarbeidende kvinnes følelse av å leve i tidsklemma, strukket mellom rollene som mor, yrkeskvinne og partner. I boka studerer Hochschild en stor amerikansk bedrift som har en uttalt familievennlig politikk. Til tross for at bedriften tilbyr ordninger som deltid, hjemmekontor og fleksitid, velger arbeidstakerne å ikke benytte seg av disse godene. Hochschild observerer at de ansatte kvier seg for å forlate det trygge, velorganiserte arbeidsmiljøet for å kaste seg ut i kaoset hjemme. For dem har arbeidet blitt det hjemmet tradisjonelt har symbolisert, et sted hvor de føler seg sett som individ, verdsatt og tilfreds. Hjemme venter masete barn, uoppmerksom ektefelle og tidkrevende husarbeidet. Resultatet blir, hevder Hochschild, at folk tilbringer mer og mer tid på arbeidsplassen, fordi det er der de får realisert seg selv.

I Norge har professor i sosiologi Anne Lise Ellingsæter stilt seg kritisk til vektleggingen av fenomenet tidsklemme. Hun påpeker at dagens mødre og fedre bruker mer tid på barna enn tidligere foreldregenerasjoner, ikke mindre. Tidskriseproblematikken gjelder særlig barnefamilier hvor begge foreldrene er i full jobb, men slike familier utgjør et mindretall, sier hun, og viser til den høye deltidsandelen blant mødre. Ellingsæter mener at bruken av fenomenet tidsklemme som diagnose på barnefamiliers hverdag, kan tolkes som et forsøk på å holde fast på tradisjonelle familieverdier i en tid med store sosiale og økonomiske endringer. Indirekte er tidsklemmedebatten en kritikk av mødres økte yrkesdeltagelse, skriver hun, og etterlyser heller et fokus på det faktum at foreldres tidsbruk er klart kjønnsdelt (Ellingsæter 2004:128–144).

Selv om den kjønnsmessige arbeidsdelingen i hjemmet fortsatt er tydelig i småbarnsfasen, har det i løpet av de siste 30 årene skjedd endringer hva angår mødres og fedres fordeling av husholdsarbeid. Kvinner har økt sin deltagelse i yrkeslivet i denne perioden, noe som innebærer at de i dag har mindre tid til å utføre husholdsarbeid enn tidligere.

Samtidig har det skjedd en kulturell endring som innebærer at far nå forventes å delta mer i arbeidet i hjemmet. I tidsbruksundersøkelsene gjenspeiler denne utviklingen seg ved at mødres tid brukt på husholdsarbeid er kraftig kuttet ned i løpet av en trettiårsperiode, mens det blant fedre har skjedd forskyvninger i motsatt retning. Dagens mødre

bruker gjennomsnittlig vel to timer mindre på husholdsarbeid per dag, enn mødrene på 1970-tallet gjorde. Fedre bruker i dag vel én time mer tid til husholdsarbeid per dag enn fedrene på 1970-tallet. Så selv om mødre i dag fortsatt bruker 2,5 timer mer per dag enn fedre, har det skjedd en klar tilnærming mellom mor og far hva angår tid brukt på ulønnet arbeid i hjemmet.

Figur 6.3. gir en grafisk fremstilling av mødre og fedre bruker til inntektsgivende arbeid, husholdsarbeid og utdanning. Ser vi yrkes- og husholdsarbeid under ett, bruker fedre i gjennomsnitt litt mer tid til arbeid enn mødre, men forskjellen er liten. Forskjellen mellom kjønnene ligger ikke først og fremst i samlet tid brukt til arbeid, men i at mor bruker en større del av sin dag på ulønnet arbeid, mens far bruker sin en større del av sin tid til lønnet arbeid.

#### *Enslige forsørgere*

Tidsbruksundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå, som er referert ovenfor, diskuterer tidsmønstret for gifte eller samboende foreldre. Enslige forsørgere fanges ikke opp av denne statistikken.<sup>4</sup> Vårt mål i dette kapitlet er å forstå mødre og fedres tilknytning til arbeidsmarkedet gjennom kunnskap om samspillet mellom arbeidet som uføres hjemme og ute. Kvinner og menn som alene har ansvar for barn, er i en spesiell situasjon som vi må anta påvirker deres mulighet til lønnsarbeid ettersom de ikke har en partner å dele arbeidet på hjemmebane med. Det kan derfor være nyttig å også se nærmere på gruppen enslige forsørgere.

Det er i all hovedsak kvinner som lever alene med barn. Forskere regner grovt sett med at mellom åtte og ni av ti enslige forsørgere, er kvinner (Kjeldstad og Skevik 2005:232). Hvilken stilling har enslige forsørgere på arbeidsmarkedet? Påvirkes deres muligheter til lønnsarbeid av statusen som enslig forsørger? Forskning har vist at enslige mødre har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn samboende/gifte mødre. I 2001 var andelen sysselsatte blant enslige mødre 70,4 prosent, mot 81,7 prosent sysselsatte blant de gifte eller samboende mødrene. Tilsvarende tall for enslige fedre var 86,7 prosent, mens 94 prosent gifte eller samboende fedre var sysselsatte. Sannsynligheten for å være sysselsatt er altså lavere for personer som er enslige forsørgere.

Videre viser statistikken at enslige mødre arbeider færre timer når de først er sysselsatte. I 2001 arbeidet enslige mødre i gjennomsnitt 18,9 timer i uka. Ovenfor så vi at mødre som gruppe i gjennomsnitt arbeidet 23,3 timer i uka i 2004 (Kitterød og Kjeldstad 2004). Det er grunn til å anta at enslige mødres svakere tilknytning til arbeidsmarkedet kan påvirke deres karriere- og lønnsutvikling, men dette har ikke vært studert.

## 6.4 Familiepolitikk

Mye har skjedd i retning av større likestilling i familien de siste tretti årene. Mødres innsats i arbeidslivet har økt kraftig, og fedrene bruker mer tid på ulønnet arbeid i hjemmet enn de gjorde én generasjon tilbake. Likevel er arbeidsdelingen i norske barnefamilier klart kjønnsdelt.

Den norske familiepolitikken formuleres og reformuleres stadig hånd i hånd med forandring og stabilitet i familiers hverdagspraksis. I internasjonal sammenheng blir norsk og nordisk familiepolitikk ofte trukket frem som et eksempel på en politikk som gjør det lettere for kvinner å kombinere deltagelse i yrkeslivet med barneomsorg. «Etter gjengse målestokker er Norden et likestillings- og barnevennlig paradis», skriver Ellingsæter (2006): «Det er her vi finner de mest generøse permisjonsordningene for foreldre, best barnehagedekning for de minste barna, samt andre offentlige ordninger som støtter opp under yrkesaktive foreldre». I Norge slutter de fleste opp om en familiemodell hvor idealet er at begge foreldrene er i lønnsarbeid. Gjennom brede offentlige ordninger for småbarnsforeldre defineres barneomsorg og reproduksjon som et offentlig anliggende.<sup>5</sup>

To hovedformer for offentlig politikk angår forholdet mellom omsorg for barn og lønnsarbeid. På den ene siden har vi ordninger som subsidierer foreldres omsorg for egne barn, herunder foreldrepenger og kontantstøtte. På den andre siden har vi ordninger som frigjør foreldrenes arbeidskraft gjennom at det offentlige overtar ansvaret for barna, for eksempel gjennom barnehager (Ellingsæter 2006:74). Under ser vi nærmere på begge typer familiepolitikk.

I lys av den skjeve arbeidsdelingen mellom mødre og fedre som ble beskrevet over, er det

4. En enslig forsørger er en mor eller far som lever uten partner (gift/samboende) og som har daglig omsorg for minst ett barn under 18 år (Kjeldstad og Skevik 2005:231).

5. I senere år har de nevnte familiepolitiske ordningene også funnet sin begrunnelse i målet om å opprettholde høye fødselstall. Det hevdes at velferdsgoder som barnetrygd, foreldrepermisjoner, fedrerettigheter og barnehager med høy offentlig støtte har bidratt til at fødselstallene i Norden er blant Europas høyeste.

naturlig å undersøke om de gjeldende familiepolitiske ordningene bidrar til et mer likestilt foreldreskap, eller om de bidrar til å opprettholde tradisjonelle kjønnsroller i familien, hvor mannen har en sterkere tilknytning til arbeidsliv og lønnsarbeid enn kvinnen. Vi ser på hvordan de familiepolitiske ordningene praktiseres og drøfter til slutt hva som kan tenkes å styre fordelingen av betalt og ubetalt arbeid i familiene.

#### 6.4.1 Barnehagedekning

Barnehager er en offentlig regulert og subsidiert form for barnetilsyn for barn under skolealder, som i dag regnes som et offentlig velferdsgode for barn flest. Med muligheter for rimelig, daglig barnetilsyn i barnehage, frigjøres tid til yrkesarbeid for begge foreldrene. Familien er ikke avhengig av en hjemmeværende mor eller far for å få timeplanen til å gå opp. Full barnehagedekning er et av de mer profilerte prosjektene til Stoltenberg II-regjeringen. I Soria Moria-erklæringen (2005) skriver regjeringspartiene at »[b]arnehager er både et godt pedagogisk tilbud og et godt omsorgstilbud for barn, og en nøkkel til småbarnsforeldres yrkesdeltakelse».

Det har vært en kraftig vekst i antall barnehageplasser fra 1980-tallet og frem til i dag. I 2006 hadde 235.000 barn plass i barnehage (SSB, 2006). Dekningsgraden blant barn i aldersgruppen 1–5 år var 80,4 prosent. Til sammenligning var dekningsgraden 60,2 prosent i 2000, 36,3 prosent i 1990 og 19,3 prosent i 1980 (SSB, 2000). Maksimalgrensen for foreldrebetaling for et heltidstilbud i barnehage er kr 2 330 per måned og kr 25 630 på årsbasis (Kunnskapsdepartementet 2008).

God barnehagedekning er et viktig virkemiddel for å gjøre det mulig for småbarnsforeldre å delta i yrkeslivet. Vi vet at ansiennitet og jobberfaring er en viktig komponent i lønnsdannelsen. Dermed blir ordninger som tilbud om barnehage interessant i et likelønnsperspektiv, ut i fra en tanke om at økt deltagelse i arbeidslivet vil ha en positiv effekt på kvinners lønnsutvikling. Over har vi sett at mødres sysselsetting har økt i takt med utbyggingen av barnehager. «Utviklingen av den moderne barnehagen er drevet frem av økt likestilling mellom kjønnene i utdanning og arbeidsliv og av foreldrenes klare preferanser for barnehage som omsorgsordning», skriver Ellingsæter og Gulbrandsen (2005:178).

En barnetilsynsordning som barnehage gjør hverdagen lettere for mange yrkesaktive mødre og fedre, men ordningen har også sine begrensninger. I senere år har flere pekt på at barnehager som

er åpne fra klokken 8 til 17 først og fremst passer foreldre med normalarbeidstid. Kvinner og menn som jobber skift eller turnus, kan ikke like lett benytte barnehagen for å frigjøre tid til egen yrkesaktivitet. På bakgrunn av dette har partier fra både venstre- og høyresiden i politikken foreslått å utvide barnehagens åpningstid (Persen 2006, Romerikes Blad 2006). Også fra forskerhold har det kommet argumenter om at lengre åpningstider i barnehagen vil gi mødre større fleksibilitet i arbeidslivet, og dermed styrke deres mulighet til å tilbringe mer tid på lønnsarbeid (Hardoy og Schøne 2007:54).

#### 6.4.2 Skolefritidsordningen (SFO)

Skolebarn som går på de laveste skoletrinnene, har ofte skoledager som slutter før foreldrene er tilbake fra arbeid. For å fylle tidsrommet mellom skoleslutt og slutten på foreldrenes arbeidsdag, er skolefritidsordningen (SFO) et frivillig tilbud til barn på 1.–4. klassetrinn, som trenger omsorg og tilsyn utenom skoletiden, og til barn med særlige behov på 1.–7. klassetrinn. På samme måte som barnehagetilbudet, er SFO et tilbud som frigjør tid til foreldres yrkesaktivitet.

I dag har i overkant av 130.000 barn plass i skolefritidsordningen. Skolefritidsordningen skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter og leksearbeid med utgangspunkt i barnas alder, funksjonsnivå og interesser. SFO er et kommunalt ansvar som kommunene plikter å etablere og drive til selvkost, men ingen barn har automatisk rett til å få en plass i SFO.

Foreldrebetalingen i skolefritidsordningen er svært forskjellig i kommunene. Gjennomsnittssatsen for foreldrebetaling for oppholdstid over 15 timer er 1598 kroner og 983 kroner for oppholdstid fra seks til 15 timer. Den høyeste foreldrebetaling er 3000 kroner per måned for oppholdstid over 15 timer, og 2800 kroner for oppholdstid 6–15 timer (St. meld. Nr. 16 (2006–2007)).

#### 6.4.3 Foreldrepengerordningen

Ordningen med foreldrepenger har gjennom årene utviklet seg fra å være en stønadsordning for mødrene i ukene rundt fødselen til å bli en lang stønadsperiode som kan benyttes av både mor og far. Tidligere var foreldrepengene en ren særrett for mor, hvor utgangspunktet var at mor skulle få mulighet til å restituere seg etter fødselen og at mor og barn skulle beskyttes mot arbeidets krav. På 1970-tallet ble fødselspermisjonen utvidet, blant annet begrunnet i likestillingshensyn. Mødre

Tabell 6.3 Betalte permisjoner for foreldre i de nordiske land

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Permisjon for mødre før fødsel	4 uker	5 uker	(4 uker)	3 uker	9 uker
Permisjon for mødre etter fødsel	12 uker	12 uker	13 uker	6 uker	8 uker
Permisjon for fedre etter fødsel	4 uker	2/4 uker	13 uker	6 uker	8 uker
Permisjon som foreldrene kan dele mellom seg	32 uker	23 uker	13 uker	29/39 uker	52 uker
Total permisjonslengde	52 uker	42/44 uker	39 uker	44/54 uker	68 uker

Kilde: Valdimarsdóttir (2005:27).

skulle sikres rettigheter til å kombinere yrkesarbeid med barneomsorg. Ambisjonen var at en gunstig permisjonspolitik, hvor retten til å gå tilbake til jobb etter permisjonen står sentralt, ville bidra til å inkludere flere mødre i arbeidslivet. Det var også på 1970-tallet at det ble åpnet for at fedre og mødre kunne dele permisjonstiden mellom seg. Dermed var ikke permisjonen lengre en ren særrett for mor, men et familiegode som signaliserte et nytt politisk syn på menns ansvar og deltagelse i barneomsorgen (Brandth og Kvande 2005:44).

I dag har foreldrene til sammen rett til betalt foreldrepermisjon (det vil si rett til fri fra arbeidet med foreldrepenger fra folketrygden) i 44 uker med full kompensasjon eller 54 uker med redusert sats, jf. folketrygdloven § 14–9. 3 uker før fødsel og 6 uker etter fødsel er forbeholdt mor. 6 uker er forbeholdt far (den såkalte fedrekvoten, se under). Den resterende delen av stønadperioden kan foreldrene etter nærmere vilkår fordele mellom seg. Ved fødsel omfatter dette inntil 29 eller 39 uker.

Rett til foreldrepenger opptjenes gjennom yrkesaktivitet. Både moren og faren kan opptjene rett til foreldrepenger ved å være yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før vedkommendes uttak av foreldrepenger tar til. Foreldrepenger beregnes etter inntekten til den av foreldrene som har permisjon. Foreldrepenger for arbeidstakere dekkes med 100 prosent av inntekten. Det ytes imidlertid ikke foreldrepenger for inntekt som på årsbasis overstiger seks ganger folketrygdens grunnbeløp. 6G (400 872 kroner, 2007). Arbeidstaker som har lønn som overstiger 6G, kan imidlertid ha rett til full lønn etter avtale med arbeidsgiver (Barne- og likestillingsdepartementet 2007a).<sup>6</sup>

6. Alle ansatte i offentlig sektor har rett på full lønn i permisjonstiden, også utover 6 G. Det samme gjelder mange ansatte i privat sektor.

#### *Foreldrepenger for selvstendig næringsdrivende*

Selvstendig næringsdrivende har rett til foreldrepenger etter samme vilkår som gjelder for arbeidstakere. Beregningsreglene er imidlertid forskjellige.

Foreldrepenger til selvstendig næringsdrivende dekkes med 100 prosent av inntekten beregnet som 65 prosent av inntektsgrunnlaget. Det ytes imidlertid ikke foreldrepenger for inntekt som på årsbasis overstiger 6G (400 872 kroner, 2007) Maksimal ytelse på årsbasis for selvstendig næringsdrivende blir dermed 65 prosent av 6G, det vil si 260 566 kroner (2007). For selvstendig næringsdrivende beregnes foreldrepenger på grunnlag av pensjonsgivende inntekt (netto inntekt) for de siste 3 årene som er ferdig liknet. Selvstendig næringsdrivende kan få 100 prosent dekning ved å tegne frivillig tilleggsforsikring for sykepenge. Tilleggsforsikringen må være tegnet minst 10 måneder før fødselen eller adopsjonen (Barne- og likestillingsdepartementet 2007b).

Med virkning fra 1. juli 2008 vil regelverket bli endret slik at selvstendig næringsdrivende får rett til foreldrepenger med 100 prosent dekning av inntektsgrunnlaget (pensjonsgivende inntekt). Selvstendig næringsdrivende vil da altså få samme dekning som arbeidstakere. Endringen vil gjøres gjeldende for både løpende og nye tilfeller.

#### *Fødselsstipend for studenter*

De som får barn mens de er i utdanning, kan få fødselsstipend. Dette gjelder både ved fødsel og adopsjon. Fødselsstipend betyr at man får hele støttebeløpet fra Statens Lånekasse som stipend i en periode på inntil 42 uker. Både kvinner og menn kan få fødselsstipend. Vilårene for å få fødselsstipend er blant annet at personen det gjelder har opptak i en utdanning og har hatt rett til stipend eller lån fra Lånekassen de siste seks månedene før fødsel-

len/adopsjonen. Begge foreldrene kan ikke få fødselsstipend samtidig (Lånekassen 2007).

### Fedrekvoten

I 1993 ble fedrekvoten i foreldrepengeordningen innført. Den totale stønadperioden ble da forlenget til ett år, og fedrene fikk en egen øremerket kvote på 4 uker. Siden har fedrekvoten blitt utvidet, først til 5 og deretter til 6 uker (fra 1. juni 2006). Der som faren ikke benytter fedrekvoten, vil ukene normalt falle bort (Barne- og likestillingsdepartementet 2007a).<sup>7</sup> På grunn av de manglende mulighetene til å overføre ukene fra far til mor, har ordningen har blitt kalt «kjærlig tvang» ovenfor fedrene.

Norge var det første landet i verden som tok et slikt radikalt grep og innførte en egen pappapermisjon. Bakgrunnen var at inntil da hadde svært få fedre benyttet seg av anledningen til å ta permisjon sammen med barna sine, til tross for at muligheten til å dele permisjonen med mor hadde vært der siden 1970-tallet. Fedrekvoten har altså en tydelig likestillingspolitisk ambisjon, men den begrunnes også med ønsket om å muliggjøre samvær mellom far og barn (Ellingsæter 2006:75).

Innføringen av fedrekvoten kan sies å ha vært en suksess, ettersom hele 85–90 prosent av fedre med rett til fedrekvote benytter seg av denne rettigheten (Brandth og Kvande 2005:44). Bruken av ordningen viser at statlige tiltak kan ha stor effekt

7. Unntak gjelder hvis faren på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet, eller er innlagt i helseinstitusjon. Fedrekvoten kan da søkes overført til mor. Det samme gjelder hvis mor og far ikke bor sammen. En far som ikke bor sammen med barnet kan imidlertid gjøre bruk av fedrekvoten, men da forutsettes samtykke fra barnets mor.

på fedres omsorgspraksis. Før loven ble innført, var det knapt nok noen menn som tok ut foreldrepermisjon (Danielsen 2002:95). I Soria Moria-erklæringen skriver regjeringenspartiene at de ønsker å utvide pappakvoten til 10 uker, blant annet for å gjøre unge kvinners og menns tilknytning til arbeidslivet mer lik.

### Hvem mottar foreldrepenger?

I 2006 var det totalt 47 745 mødre og 35 827 fedre som fikk utbetalt foreldrepenger i forbindelse med foreldrepermisjon. Statistikken viser imidlertid at foreldrene delte stønadperioden svært skjevt mellom seg. Ved innføringen av fedrekvoten var forventningen fra politisk hold at ordningen ville stimulere fedre til å ta en større del av foreldrepermisjonen, også utover det fedrekvoten «påla» dem. Dette har ikke skjedd i forventet grad (Ibid:45). Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) indikerer at bare omtrent 19 prosent av fedrene tok ut flere permisjonsdager enn de måtte i 2006.<sup>8</sup> Tabell 6.4 viser at langt de fleste av fedrene tok ut 25 eller færre permisjonsdager. «Medianfaren» i statistikken tok ut 25 dager, det vil si 5 ukers permisjon.

Når vi vet at den totale stønadperioden er på 54 uker med 80 prosent sats (løsningen de fleste familier velger), innebærer dette at fedre flest

8. Det er vanskelig å gi et eksakt tall på hvor mange fedre som tok ut mer permisjon enn fedrekvoten. Grunnen er at fedrekvoten har blitt utvidet de senere år, senest 1. juni 2006. Blant fedrene som tok ut foreldrepermisjon i 2006, befinner det seg derfor fedre som har hatt forskjellige rettigheter; 4, 5 eller 6 uker, avhengig av når barnet var født. NAV opplyser at hoveddelen av fedrene tar ut foreldrepenger i siste del av foreldrepengeperioden, og at det derfor finnes et etterslep i statistikken.

Tabell 6.4 Menn med foreldrepenger i løpet av året, fordelt på dager. 1997–2006. Prosent

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1–10 dager	9,6	9,5	9,7	10,2	9,0	8,3	7,7	7,2	7,3	6,8
11–19 dager	9,4	9,3	9,8	9,8	7,2	5,9	5,7	5,6	5,3	5,0
20 dager	69,5	68,5	69,6	68,9	70,3	70,7	71,4	70,6	69,0	24,7
21–24 dager	0,7	0,8	0,7	0,6	0,8	0,9	0,8	0,9	1,0	1,9
25 dager	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	1,1	43,1
26–29 dager	0,4	0,5	0,4	0,4	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
30 dager	0,5	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	1,1
31–39 dager	1,1	1,3	1,3	1,3	1,4	1,6	1,6	1,9	2,2	2,4
40 dager +	8,4	9,0	7,6	7,8	9,7	11,0	10,9	11,9	12,6	14,1

Kilde: NAV.

benytter seg av i underkant av 10 prosent av de totale stønadsdagene. Til tross for muligheter til å dele permisjonen likt, er det altså fortsatt mødrene som tar ut nesten hele permisjonen selv. I følge Danielsen og Lappegård (2003) tar 80 prosent av sysselsatte norske kvinner ut maksimum foreldrepermisjon, det vil si nærmere 12 måneder med 80 prosent lønnskompensasjon. Dette innebærer at mødre har en mye lengre fraværperiode i forbindelse med en fødsel enn fedre. Det er gjennomført studier av hvordan denne skjevfordelingen av fravær fra arbeidsmarked virker inn på lønnsforskjellen mellom kvinner og menn. Disse studiene vil vi komme tilbake til i kapittel 12 i denne utredningen. I et senere avsnitt drøfter vi mulige årsaker til at mødre og fedre fordeler foreldrepermisjonen så skjevt mellom seg.

#### 6.4.4 Kontantstøtteordningen

Kontantstøtte til småbarnsforeldre ble i 1998 innført som et alternativ og supplement til barnehager for familier med barn mellom ett og tre år. Dette velferdsgodet gis til familier med barn mellom ett og tre år som ikke gjør bruk av fulltidsplass i barnehage det ytes offentlig driftstilskudd for, og er et skattefritt beløp på 3303 kroner per måned (2007). Intensjonen bak ordningen var at alle familier med barn fra ett til tre år skulle få tilnærmet samme tilskudd fra staten til barneomsorg, uavhengig av hvordan familiene velger å organisere omsorgen.

Kontantstøtten skulle blant annet gi foreldre økonomisk handlingsrom til å kunne tilbringe mer tid med barna sine. At dette var en viktig målsetting med reformen fremgår av budsjettinnstilling S. nr. 2 (1997–98) fra Familie-, kultur og administrasjonskomiteen. Ordningen inneholder imidlertid ikke noe krav om at foreldrene reduserer yrkesaktiviteten eller at de passer barnet selv for å få kontantstøtte. Det eneste vilkåret er knyttet til bruk av barnehage, og enten mor eller far kan søke om kontantstøtte.

Kontantstøtten ble innført etter en het debatt som engasjerte svært mange. Mange var sterkt kritiske til ordningen, og i diskusjonen ble det uttrykt bekymring for at innføring av kontantstøtte ville kunne ha uheldige konsekvenser for likestilling, for arbeidsmarkedet, for den videre utbygging av barnehager og for utsatte barn. Mange fryktet at denne i utgangspunktet kjønnsnøytrale ordningen ville svekke mødres tilknytning til arbeidsmarkedet og at mødre som allerede hadde svak tilknytning til arbeidslivet ville få svekket sine arbeidsmarkedsressurser ytterligere.

Stortingsmelding nummer 43 (2000–2001), evalueringen av kontantstøtteordningen, viser at 96 prosent av alle kontantstøttemottakere er kvinner. Av den samme Stortingsmeldingen fremgår også at resultatene fra flere evalueringsprosjekter har vist at kontantstøtten har ført til en reduksjon i arbeidstilbudet for mødre med ett- og toåringer, det vil si en reduksjon i tiden denne gruppen bruker i arbeidsmarkedet. Reduksjonen i småbarnsmødrenes arbeidstilbud var ikke stor i de første årene etter at reformen kom på plass (Ibid:21), men senere studier har vist at arbeidstilbudet på litt lengre sikt ble kraftig redusert i årene etter at kontantstøtteordningen trådte i kraft. Fire år etter at kontantstøtten ble innført, var yrkesandelen blant mødre med barn i 1–2-årsalderen merkbart lavere enn før. Alt i alt observerte man en nedgang i småbarnsmødres arbeidstilbud på ca. 20 prosent eller ca. 11 000 årsverk fra 1998 til 2002 (Rønsen 2004). Forutsatt at arbeidserfaring henger positivt sammen med lønn, kan en slik reduksjon i småbarnsmødres yrkesaktivitet være relevant også i et likelønnsperspektiv.

I senere år har antall kontantstøttemottakere imidlertid blitt redusert kraftig. Mens det i år 2000 var i overkant av 88 000 mottakere av kontantstøtte, var tallet redusert til om lag 55 500 ved utgangen av mars 2007. Nedgangen kan sees i sammenheng med at flere barn i kontantstøttealder har fått plass i barnehage (NAV 2007). Det er også tenkelig at nedgangen kan sees i sammenheng med omleggingen av kontantstøtten som ble varslet i Soria Moria-erklæringen og siden fulgt opp i St.prp. nr. 1 (2005–2006) og St.prp. nr. 1 (2006–2007), hvor satsene ble redusert og perioden for kontantstøtte ble forkortet.

Antall kvinner som mottar kontantstøtte er ikke en ideell indikator på kvinners fravær fra arbeidsmarkedet, selv om intensjonen bak reformen var at foreldrene skulle kunne tilbringe mer tid med barna. Som vi har sett, finnes det ikke noe krav om at foreldrene reduserer sin arbeidstid når de mottar kontantstøtte. De kan like gjerne bruke dagmamma som barnetilsyn mens de selv jobber fulltid. Likevel ser vi at reformen har redusert småbarnsmødres arbeidstilbud. Kvinner er i stort flertall blant brukerne av kontantstøtten. Om innføringen av kontantstøtte også kan sies å ha hatt effekt på småbarnsmødres lønnsutvikling, er et spørsmål vi kommer tilbake til i kapittel 12.

#### 6.4.5 Annet fravær fra arbeidet

Over har vi sett at småbarnsforeldre har rett til totalt ett års betalt foreldrepermisjon. I tillegg gir



Arbeidsmiljølovens § 12–5. hver av foreldrene rett til 12 måneders ubetalt permisjon. Det finnes ingen sentral statistikk over omfanget av bruken av denne rettigheten. Vi vet derfor heller ikke om retten til ulønnet permisjon benyttes primært av kvinner.

Sysselsettingsstatistikken fra rapporten *Yrkesdeltagelse og arbeidstid blant mødre og fedre* (Barne- og likestillingsdepartementet 2006) gir imidlertid en mulig indikasjon på hvem som tar ulønnet permisjon. Her fremgår det at 30 prosent av mødre med ettåringer var midlertidig fraværende fra arbeidsplassen i 2004. Tilsvarende tall for fedre var 16 prosent. Denne skjevheten kan skyldes at kvinnene i større grad enn mennene benytter seg av retten til ulønnet permisjon, for eksempel i kombinasjon med at de mottar kontantstøtte, men det er verdt å merke seg at midlertidig fravær også kan skyldes sykdom, ferie eller avspasering. Vi må dermed konkludere med at det ikke finnes noen god statistikk over mødre og fedres bruk av retten til ulønnet permisjon.

En annen type fravær fra arbeidsplassen i forbindelse med barneomsorg, har vi når en av foreldrene er hjemme med et sykt barn. Etter Arbeidsmiljølovens § 12–9. har alle arbeidstakere rett til inntil 10 dagers permisjon hvert kalenderår ved barns sykdom. Både mor og far har denne rettigheten. Tall fra Statistisk sentralbyrå indikerer at fravær fra jobb på grunn av sykt barn er rimelig jevnt fordelt mellom kjønnene. Både blant mødre og fedre med barn under 15 år er det omtrent 60 prosent som har vært fraværende noen timer eller dager de siste 12 måneder på grunn av sykdom eller akutte situasjoner i familien (Lohne 2006).

#### 6.4.6 Hva styrer fordelingen av ubetalt og betalt arbeid?

Alle de offentlige stønadsordningene vi har nevnt ovenfor er i utgangspunktet kjønnsnøytrale – både mødre og fedre kan motta foreldrepenger eller kontantstøtte, begge foreldre har rett på ulønnet permisjon eller redusert stilling når barna er små og begge har rett til et visst antall hjemmedager når barnet er sykt. Kvinner og menn har i utgangspunktet et like stort potensial til å utøve omsorg for barn. Likevel har vi sett at det i all hovedsak er moren som tar ut lange permisjoner eller trapper ned på sin arbeidstid når paret blir foreldre. Dette vises ved at mødre tar ut omtrent 90 prosent av foreldrepengerperioden, de jobber deltid i langt større grad enn fedre, og vi har indikasjoner på at de også tar ulønnet permisjon fra arbeidet i større utstrekning enn menn. Fravær i forbindelse med barns

sykdom synes imidlertid ikke å være kjønnsbetinget. Oppsummert kan man si at kvinners yrkesdeltagelse er tett knyttet til foreldreskap, mens menns yrkesdeltagelse i liten grad påvirkes av det å få barn.

I dette avsnittet vil vi se på hva som er sannsynlige årsaker til at mødre og fedre fordeler tiden på arbeidsmarkedet og i hjemmesfæren så ulikt mellom seg. Vi vil her ha fokus på de lange permisjonsfraværene i forbindelse med fødsler. Av de ulike formene for omsorgsfravær vi har sett på over, er det denne typen fravær som representerer de lengste avbrekkene fra arbeidsmarkedet for kvinner. Hvorfor tar ikke fedre en større del av foreldrepermisjonen? Det er nødvendig å se på et mangfold av mulige forklaringer for å besvare dette spørsmålet. Vi vil gjennomgå økonomiske og holdningsbaserte forklaringer på spørsmålet. Vi vil også undersøke om det finnes formelle begrensninger i lovverket på fars deltagelse i barneomsorgen. Oppmuntrer de familiepolitiske ordningene vi har beskrevet ovenfor virkelig til et likestilt foreldreskap?

#### *Holdninger til morskap og farskap*

Fra historien vet vi at det tradisjonelt har vært mødres oppgave å ta seg av barn og hjem, mens fedrenes oppgave har vært å forsørge familien gjennom arbeid utenfor hjemmet.<sup>9</sup> I våre dager, hvor kvinner i like stor grad som menn tar høyere utdanning, virker en slik arbeidsdeling gammel-dags og utdatert. Likevel kan det synes som at tradisjonelle forestillinger om kjønn, mannlighet og kvinnelighet, farskap og morskap, fortsatt styrer kjønnsarbeidsdelingen blant småbarnsforeldre.

Brandth og Kvande (2003:50) mener at den maskuline identiteten hovedsakelig konstrueres i forhold til mannens deltagelse i arbeidslivet. Foreldrepermisjon og fravær fra arbeidsmarkedet setter denne konstruksjonen av maskulinitet på prøve, skriver forfatterne, som peker på at menn kan risikere å miste maskulint omdømme ved å bruke permisjon eller trappe ned på arbeidstiden, og at dette kan være en demotiverende faktor.

Det finnes også sterke normer for hva som er en god mor. Disse normene er gjerne knyttet til omsorgsutøvelse, amming og lange permisjoner (Ibid: 50, Danielsen 2003). Ellingsæter beskriver *det grenseløse moderskapet*, som setter stadig nye krav til mors involvering i fysisk omsorg, psykologisk omsorg og oppdragelse. I senere år har man også sett en stadig tydeligere anbefaling om at

9. Historien om kvinners lønnsarbeid og arbeidsdelingen mellom kjønnene er et tema som drøftes nærmere i kapittel 8.

barn bør fullammes frem til 6 måneder. I den såkalte ammedebatten som raste høsten 2004, hevdet Likestillingsombudet at det økende «amme-preset» gjorde det vanskelig å argumentere for en deling av foreldrepermisjonen (som referert i Ellingsæter 2005a).

Mange spør seg hvorfor ikke fedre tar en større del av foreldrepermisjonen, men det er viktig å huske at fedre ikke bestemmer alene om de skal ta ut permisjon. Ofte er det snakk om forhandlinger mellom mor og far. Vi vet at mødre og fedres holdninger og verdier knyttet til likestilling, påvirker familiens deling av husarbeid og barneomsorg (Lappegård, 2003). Både mor og fars holdning til likestilling og arbeidsdeling mellom kjønnene, spiller inn på hvordan par deler permisjonen mellom seg når de har fått barn. Det finnes ikke mange nyere kvantitative undersøkelser av mødre og fedres holdninger til deling av foreldrepermisjonen. Undersøkelser fra noen år tilbake kan tyde på at noen fedre opplever at kvinner ser på foreldrepermisjonen som en rettighet for dem og er lite villige til å dele permisjonen med barnefaren. I en undersøkelse utført blant menn som fikk barn i Trondheim og Orkdal kommune på midten av 1990-tallet, oppgir 25 prosent av fedrene at mors ønske om å være hjemme så lenge som mulig, var årsaken til at de valgte å ikke dele foreldrepermisjonen (Brandth og Kvande 2003:78).

I Barnetilsynsundersøkelsen fra 2002 spurte Statistisk sentralbyrå om foreldres ønskede lengde på fedrekvoten. De fant at halvparten av fedrene den gangen ønsket lengre fedrekvote. Også blant mødrene var det tilnærmet halvparten som ønsket lengre fedrekvote. I 20 prosent av parene var imidlertid situasjonen slik at far ønsket lengre fedrekvote, mens mor ønsket dagens kvote eller mindre (Pettersen 2003:42).

Analyseinstituttet Norsk Respons utførte høsten 2007 en spørreundersøkelse om foreldrepermisjonsordningen for Unio. Her ble et representativt utvalg av norske kvinner og menn bedt om å ta stilling til om de ønsket en tredeling av foreldrepermisjonen, hvor en tredjedel av permisjonstiden forbeholdes far, slik man har gjort på Island. Spørsmålet som ble stilt var: «Det er foreslått at fødselspermisjonen skal deles i tre deler, slik at mor får en lovpålagt tredjedel, far får en lovpålagt tredjedel, og at foreldrene selv kan bestemme hvordan den siste tredjedelen av permisjonen skal fordeles mellom dem. Er du for eller imot en slik tredeling av fødselspermisjonen?»<sup>10</sup>

Resultatene fra undersøkelsen tyder på at en stor andel av befolkningen er positiv til at en større del av foreldrepermisjonen skal øremerkes far.

Hele 68 prosent svarte at de var for forslaget. 18 prosent var mot forslaget, mens 14 prosent ikke hadde bestemt seg. Det var flertall for forslaget i alle aldersgrupper og i alle partienes velgergrupper. Det er også interessant at flere menn enn kvinner var for en tredeling av foreldrepermisjonen. 71 prosent av mennene og 66 prosent av kvinnene var positive til forslaget (Respons 2007).

### *Arbeidsgivers holdning*

Holdninger til at foreldrepermisjonen ikke er en felles permisjon som kan deles mellom foreldrene, men mer mors rettighet, finner en også blant arbeidsgivere. Mange mener at fedre fortsatt blir møtt med negative reaksjoner på arbeidsplassen dersom de ønsker å ta ut mer permisjon enn det som er øremerket fedre gjennom pappakvoten. Blant annet har kvalitative studier kommet frem til slike funn (Brandth og Kvande 2005:57). Arbeidsgiveren kan oppfatte det som et signal om vedkommende ikke satses fullt ut på jobben, når en far tar ut lang foreldrepermisjon, fordi det bryter med hva som er vanlig atferd for fedre (Ekberg og Eriksson 2006:274).

Man antar at slike negative holdninger fra arbeidsgivers side ikke i samme grad gjelder uttak av fedrekvoten. Dette er en rettighet som familien mister dersom faren ikke benytter seg av den, og dermed å anse som en selvfølgelig del av arbeidskontrakten mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Brandth og Kvande (2005) mener at fedrekvoten fungerer som en arbeidstakerrettighet:

Fedrekvoten fungerer som en ferdigforhandlet grense i forhold til arbeidets krav. Mannlige arbeidstakere som er blitt fedre, slipper dermed å forhandle individuelt med sine arbeidsgivere for å få benytte retten til foreldrepermisjon. Når det er en rettighet som potensielt gjelder «alle» mannlige arbeidstakere, unngår en belastningen med å være blant mindretallet som markere seg vet å ta ut permisjon. (2005:55).

En evaluering av den tredelte foreldrepermisjonsordningen på Island gir støtte til Brandth og Kvandes funn (Gíslason 2007). I denne evalueringen argumenteres det for at islandske arbeidsgivere i overraskende stor grad er positive til at fedre benytter seg av retten til å ta ut sin øremerkede del av foreldrepermisjonen, men at det oppfattes negativt når

10. I spørsmålsformuleringen ble det ikke presisert om fars del av permisjonen ville gå på bekostning av mors permisjonstid, eller om fars tredjedel skulle komme i tillegg til den eksisterende permisjonen. Dette kan ha påvirket resultatet av undersøkelsen.

fedre ønsker å ta ut mer enn den øremerkede retten. I en spørreundersøkelse svarte 73,7 prosent av arbeidsgiverne at de var positive til at fedre brukte sin rett til foreldrepermisjon. Samtidig svarte 63 prosent av arbeidsgiverne at det ville være vanskelig eller svært vanskelig for menn i deres bedrift å ta ut inntil 6 måneders foreldrepermisjon. Til sammenligning syntes bare 27 prosent av arbeidsgiverne at det var vanskelig eller svært vanskelig for en kvinne å ta ut inntil 6 måneders permisjon. På bakgrunn av dette konkluderer den islandske utrederen «(...) it seems to be more difficult for men to use some of the shared time, that the positive attitude is limited to their non-transferrable right (...)» (Ibid:24).

### Familieøkonomi

Økonomi blir ofte anført som en medvirkende årsak til at så få menn utnytter sine rettigheter til foreldrepermisjon. Ved utbetaling av foreldrepenger kompenseres arbeidstakeren bare opp til seks ganger folketrygdens grunnbeløp (6G), noe som i dag vil si 400 872 kroner (2007). Ettersom menn har høyere inntekt enn kvinner, vil menn oftere tape økonomisk på å ta permisjon fremfor å være på jobben, særlig hvis familien velger en modell med 80 prosent dekningsgrad i 12 måneder. Økonomisk sett er småbarnsfasen kritisk for mange, og familiebudsjettet har lite rom for bortfall eller reduksjon av faste inntekter. For at en ofte på forhånd presset familieøkonomi skal rammes minst mulig, blir det for mange mest lønnsomt at moren tar ut hele eller størstedelen av permisjonstiden.

Gjennomsnittlig foreldrepengegrunnlag var i 2006 262.226 kroner for kvinner og 323.273 kroner for menn (St.prp. nr. 1 (2007–2008)). Denne kjønnsforskjellen i foreldrepengegrunnlag må både sees i lys av at kvinner har lavere timelønn enn menn, og at de jobber mer deltid enn menn. Tallene viser at foreldrepengegrunnlaget for både menn og kvinner i gjennomsnitt ligger under 6G. Samtidig vet vi at andelen menn som har inntekt høyere enn 6G, er langt større enn andelen kvinner med så høy inntekt. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) viser at 36,7 prosent av fedrene og 12,4 prosent av mødrene hadde inntekt over maksimalt foreldrepengegrunnlag i 2006. Arbeidstakere med inntekt høyere enn 6G vil tape den delen av lønnen som overstiger dette beløpet, dersom ikke arbeidsgiver gjennom tariffavtaler eller andre avtaler er forpliktet til å kompensere for resten. Det var tre ganger så mange fedre som mødre som var i denne situasjonen.

Et annet viktig moment er at foreldrene i de fleste tilfellene velger 80 prosent inntektskompen-

sasjon under foreldrepengeuttak. Selv med avtale om full lønnskompensasjon, vil det være 80 prosent av full lønn som utbetales. Denne reduksjonen «koster mest» for den av foreldrene som har høyest lønn, og det er som oftest far.

Til tross for at menn risikerer å tape mer økonomisk på å ta foreldrepermisjon enn kvinner, finner flere grunn til å stille spørsmålsteget ved om fokuseringen på 6G-grensen er noe overdrevet. For det første er det svært mange ansatte som gjennom tariffavtale eller arbeidsavtale har rett til å få kompensert full lønn (også utover 6G) mens de er i foreldrepermisjon. Dette gjelder alle ansatte i offentlig sektor, og mange ansatte i privat sektor. Statistikken viser imidlertid at heller ikke menn som får full lønn i permisjonstida, velger å dele permisjonen med partneren sin. Dette kan tyde på at holdninger i denne sammenhengen er viktigere for foreldrepermisjon enn rene økonomiske vurderinger. Det kan også tilføyes at sannsynligheten for at en far tar ut lang foreldrepermisjon, *øker* med hans inntekt. Det er altså ikke slik at fedre med inntekter under 6G tar ut foreldrepermisjon i større grad enn dem med høye inntekter – snarere tvert i mot. Denne observasjonen svekker antagelsen om at det først og fremst er hensynet til økonomien som bestemmer foreldrenes fordeling av foreldrepermisjon.

Hensyn til familieøkonomien er nok en mer sannsynlig forklaring når man skal forklare hvorfor det er mødrene, og ikke fedrene som går ned i redusert stilling når familien får barn. Som vi så ovenfor jobber hele 47 prosent av mødrene deltid, mot bare fem prosent av fedrene. Dette må vi anta henger sammen med at fedre tjener mer enn mødre, og at det blir for økonomisk ulønnsomt for familien at far jobber deltid.

### Formelle begrensninger på fedres rettigheter

I tillegg til holdningsbaserte og økonomiske hindringer finnes det også begrensninger av mer formell art på fedres rett til foreldrepenger. I løpet av de siste årene har man tatt flere skritt i retning av å gi fedre flere selvstendige rettigheter til foreldrepenger ved foreldrepermisjon (Se Ot.prp. nr. 52 (1999–2000) og Ot.prp. nr. 7 (2004–2005)). Blant annet har far fått selvstendig opptjeningsrett basert på egen yrkesaktivitet i forhold til foreldrepenger. Denne rettigheten var tidligere knyttet opp mot mors yrkesaktivitet før fødselen.

Fortsatt er fars rettigheter til foreldrepenger knyttet til mors yrkesaktivitet før og etter fødselen: 1. For at det skal foreligge rett til *fedrekvote*, må både mor og far ha opptjent rett til foreldrepenger, altså ha vært i jobb seks av de siste ti mæ-

dene før fødselen, og mor må ha arbeidet i minst halv stilling før fødselen, se folketrygdloven § 14–12. Denne begrensningen innebærer at nærmere 15 prosent av norske fedre, anslagsvis 8–10.000 personer, ikke har krav på fedrekvote, som følge av at mor er hjemmeværende før og etter fødsel (Barne- og likestillingsdepartementet (2007), upubliserte beregninger).

2. For at far skal kunne ta ut *foreldrepenger som ikke er fedrekvote*, forutsettes det at mor enten går ut i arbeid, tar offentlig godkjent utdanning på heltid eller kombinerer arbeid og godkjent utdanning som i sum gir heltid, se folketrygdloven § 14–13. Far har ikke mulighet til å ta ut foreldrepenger på selvstendig grunnlag hvis mor er hjemmeværende samtidig. Dette betyr at far er helt uten mulighet til å ta ut foreldrepenger hvis mor er hjemmeværende før og etter fødsel. Det betyr også at mor i praksis har «vetorett» med hensyn til hvordan foreldrene skal fordele stønadperioden mellom seg når begge har opptjente rettigheter.

Det er altså ikke slik at loven gir mor og far individuelle rettigheter til å ta foreldrepermisjon med foreldrepenger. Farens rett er avhengig av at også mor fyller vilkårene. Fedres rett til lang permisjon avhenger av at mor går ut i arbeid eller lignende.

#### *Hvilke menn tar lang foreldrepermisjon?*

Som nevnt er det gjort lite kvantitativ forskning på mødre og fedres holdninger til deling av foreldrepermisjon. Man vet mer om bruken av foreldreper-

misjon, og om hvilke menn som faktisk tar lang permisjon. Lappegårds (2003) undersøkelser har vist at fedre har større sannsynlighet for å ta mer permisjon når den korteste permisjonsordningen velges (altså 100 prosent lønn i stedet for 80 prosent lønn), når mor har høyere utdanning, når det er likestilling i inntekt mellom mor og far, når mor jobber fulltid og når hun ikke jobber innenfor næringen helse og sosiale tjenester. Også svenske undersøkelser viser at fedres uttak av foreldrepermisjon øker med høy utdanning og inntekt (Ekberg og Eriksson 2006:274).

Disse observasjonene kan tyde på at det er lettere for familien å velge at far skal ta en større del av permisjonen når de økonomiske forholdene ligger til rette for det. Om far tjener mer enn mor, vil familien tape mer når far tar permisjon med en ordning med 80 prosent lønnskompensasjon enn 100 prosent. Derfor tar far permisjon når familien har valgt 100 prosent, eller kanskje familien velger 100 prosent når far skal ta en større del av permisjonen. Det er også tenkelig at variablene som henger sammen med økt permisjonsuttak blant fedre, korrelerer med likestillingsvennlige holdninger. For eksempel er det tenkelig at høyt utdannede mødre og fedre også har holdninger og verdier som tilsier en likere deling av foreldrepermisjonen.

I et senere kapittel i denne utredningen kommer vi tilbake til sammenhengen mellom barn, omsorgsforpliktelser og lønnsgapet mellom kvinner og menn. Har den tydelige arbeidsdelingen mellom kjønnene som vi har sett ovenfor, betydning for lønnsgapet mellom kvinner og menn? Dette spørsmålet utforskes i kapittel 12.

## Kapittel 7

# Retten til likelønn etter likestillingsloven, internasjonale avtaler og konvensjoner

### 7.1 Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)

Likestillingsloven ble vedtatt i 1978 og trådte i kraft i 1979. Loven var kontroversiell og skapte debatt både før og etter at den ble vedtatt. Striden sto i hovedsak om lovens formål skulle være likestilling eller forbud mot kvinnekjønnediskriminering, om loven særlig skulle fremme kvinners stilling eller være kjønnsnøytral, og om positiv særbehandling som virkemiddel for å fremme likestilling. Lovens forhold til det prosessuelle systemet for tariffavtaler og lovfesting av likelønnsprinsippet var også kontroversielt. Resultatet ble en lov som sier at likestilling mellom kjønnene er målet, og at det særlig skal legges vekt på å bedre kvinners stilling.

Siden loven ble vedtatt er den endret flere ganger, og de siste endringene ble vedtatt ved lov 14. juni 2002 nr.21 og 10. juni 2005 nr.40. Det gjelder generalklausulen og definisjonen av direkte og indirekte diskriminering, lovens formålsparagraf med utvidet plikt til å arbeide for likestilling og regelen om bevisbyrde.

Loven har en egen bestemmelse om lik lønn for samme arbeid og arbeid av lik verdi, § 5. Denne retten til likelønn ble innskjerpet i 2002. Det ble da 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 arbeidene er av lik verdi.

I det følgende ser vi nærmere på disse bestemmelsene og deres betydning for å oppnå likelønn mellom kvinner og menn.

#### 7.1.1 Plikt til å arbeide for likestilling

Lovens formål kommer til uttrykk i lovens § 1 første ledd; hvor det heter at loven skal fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling. Formålsparagrafen er viktig når det gjelder forståelsen av lovens øvrige bestemmelser.

§1a omhandler plikten til å arbeide for likestilling. Den omfatter en aktivitetsplikt og en redegjøringsplikt. Plikten omfatter både offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner, som alle skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene. Offentlige myndigheter skal arbeide på alle samfunnsområder, arbeidsgivere innenfor sin virksomhet og organisasjonene innenfor sitt virkefelt. Hensikten med bestemmelsen er å skape økt og mer systematisk oppmerksomhet omkring likestilling på virksomhetsnivå.

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellskjellsbehandling i strid med denne loven.

Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet (Lov om likestilling mellom kjønnene § 1a).

Den sentrale lovbestemmelsen om plikt til å utarbeide årsberetning er regnskapsloven § 3-1. Eksempler på hvem som er regnskapspliktige er aksjeselskap og allmennaksjeselskap, statsforetak, ansvarlige selskap, kommandittselskap, større organisasjoner, banker og forsikringsselskap.

Aktivitetsplikten skal bidra til at personalpolitiske spørsmål vurderes i et kjønnsperspektiv, samtidig som det iverksettes konkrete tiltak både for å hindre diskriminerende forhold og for å fremme likestilling. I forarbeidene til denne bestemmelsen heter det at det må stilles et uttrykkelig krav til aktivitet, og at denne aktiviteten må være målrettet og planmessig.

Med aktivitet menes at myndighetene, arbeidsgiverne og organisasjonene ikke bare skal unngå diskriminering, men at de også har en forpliktelse til aktivt å iverksette konkrete tiltak

for å fremme likestilling (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) side: 20).

Det heter at relevante tiltak for arbeidsgivere blant annet kan være en gjennomgang av kriteriene for karriereutvikling og lederstillinger i bedriften; og tilrettelegge for at de ansatte kan kombinere arbeidet med familieliv. Alle tiltak som berører ansatte skal også analyseres i et kjønnsperspektiv.

Eksempel på tiltak arbeidslivets organisasjoner kan gjennomføre er kartlegging av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, med sikte på å avdekke eventuelle kjønnsdiskriminerende forskjeller (Ibid.: 20).

Arbeidsgiver skal årlig redegjøre for sin innsats for likestilling som arbeidsgiver, gjennom årsberetning eller årsbudsjett. Redegjørelsen skal vise om den ansvarlige har oppfylt aktivitetsplikten. Den skal beskrive den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling og eventuelle planlagte eller iverk-

satte tiltak i virksomheten. Plikten forutsetter en systematisk beskrivelse av relevante forhold, og det legges vekt på at virksomheten kan frembringe kjønnsdelt statistikk.

Loven stiller ikke de samme uttalte kravene om aktivitet som plikten til å redegjøre.

Departementet antar imidlertid at kartleggingen kan medføre at likestillingsfremmende tiltak iverksettes.» Om aktivitetsplikten heter det at «Likestillingsombudet vil med denne hjemmelen kunne ta initiativ til å påpeke forholdene og vise til plikten til å iverksette tiltak for å rette opp problemet. Unnlattelse av å etterkomme Likestillingsombudets oppfordring vil ikke kunne sanksjoneres (Ibid.:20).

Plikten til å redegjøre for likestilling skal håndheves etter likestillingslovens vanlige system. Ombudet håndhever denne bestemmelsen dels gjennom generell informasjon og veiledningsmateriale om aktivitets- og redegjørelsesplikten, dels gjennom kontroll av at virksomheten har utarbeidet en redegjørelse og dels gjennom konkret rådgivning i forbindelse med kontrollen.

Det vil si at Likestillings- og diskrimineringsombudet<sup>1</sup> etter klage eller på eget initiativ kan kontrollere at årsberetningen eller årsbudsjettet tilfredsstiller lovens krav. Ombudet kan kontrollere både at virksomheten har en redegjørelse og selve innholdet. Ombudets avgjørelse skal kunne påklages til Likestillings- og diskrimineringsnemnda<sup>2</sup> som kan overprøve alle sider ved ombudets behandling av saken. Bestemmelsen pålegger en plikt av offentligrettslig karakter, og gir ikke enkeltindivider rettigheter som kan gi grunnlag for noe krav. 1.januar 2006 fikk nemnda kompetanse til å ilegge tvangsmulkt dersom pålegg fra nemnda ikke blir overholdt.<sup>3</sup> Denne kompetansen gjelder også for brudd på redegjørelsesplikten.

I forarbeidene til omorganisering av Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling heter det at: «Aktivitets- og redegjørelsesplikten er ombudets viktigste virkemiddel i pådriverarbeidet i forhold til offentlige myndigheter og arbeidslivet. Da bestemmelsen trådte i kraft 1.januar 2003 allokerer departementet nye ressurser til ombudet til informasjonstiltak og økt saksbehandlerkapasitet» (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005) side: 54). Ombudet gjennomførte da en kontroll om gjennomføring av redegjørelsesplikten i departementenes budsjett-

### Boks 7.1 Redegjørelsesplikten

Forarbeidene gir en ganske detaljert oversikt over hva som bør med i en redegjørelse om likestilling. Det heter at

Det er særlig lønns- og andre personalpolitiske forhold som vil være mest aktuelle.. Forhold som er relevante – og nødvendige – for å få et godt bilde, er for eksempel kjønnsoppdelt statistikk for lønn (inkludert naturalytelser, pensjon og lignende) oppdeling på stillingskategorier, arbeidstid, permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement, arbeidskraftsbehov og sykefravær. Man bør beskrive fordelingen av kvinner og menn på ulike stillingskategorier og nivå. Arbeidstiden bør beskrives ved at det gis en kjønnsoppdelt oversikt over heltids- og deltidsansatte, forbruk av overtid, skift- og turnusarbeid osv. Permisjonsuttak bør beskrives slik at fordelingen av tid brukt på omsorgspermisjoner og andre permisjoner for henholdsvis kvinner og menn framgår. Bruken av videreutdanning bør beskrives både med tanke på tidsforbruk og kostnader, og hvordan denne ressursbruken fordeles seg på de ansatte. Dette er ikke en uttømmende liste over hvilke forhold som bør eller kan tas med i redegjørelsen for de faktiske forholdene i virksomheten.

(Ibid.:25)

1. Tidligere Likestillingsombudet

2. Tidligere Klagenemnda for likestilling

3. Diskrimineringsloven Lov 10.juni 2005 nr.40, om pålegg i § 7 og tvangsmulkt i § 8. Det er også gitt en egen forskrift der tvangsmulkt er omtalt i § 18.

proposisjoner og underliggende etater i staten. I 2006 ble det gjennomført en tilsvarende kontroll i kommunenes årsberetning, se nærmere omtale av prosessen og resultatene i kapittel 14.

### 7.1.2 Indirekte og direkte forskjellsbehandling

Likestillingslovens § 3 er lovens hovedbestemmelse (generalklausul) som slår fast at direkte og indirekte forskjellsbehandling mellom kvinner og menn ikke er tillatt. Det vil si at loven har en hovedregel som hjemler et generelt forbud mot forskjellsbehandling basert på kjønn. Forbudet mot forskjellsbehandling omfatter alle typer handlinger, som avtaleinngåelser, herunder arbeidsavtaler og tariffavtaler. Stortingets lovgivningsvirksomhet omfattes også av diskrimineringsforbudet. Diskrimineringsforbudet er presisert for enkelte sentrale områder i arbeidsliv og utdanning.

Begrepene direkte og indirekte forskjellsbehandling er godt innarbeidede fagtermer på likestillingsområdet, både nasjonalt og internasjonalt. De anvendes i likestillingsdirektivene vi er bundet av gjennom EØS-avtalen og anvendes i hele EU / EØS-området.

Direkte forskjellsbehandling er handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn. Et eksempel er hvis man uten konkrete holdepunkter tillegger kvinner og menn egenskaper og kvalifikasjoner ut fra stereotype oppfatninger om kjønn, og legger dette til grunn for eksempel ved fordeling av arbeidsoppgaver på en arbeidsplass.

Indirekte forskjellsbehandling defineres som handlinger som har kjønnsskjev effekt. Loven har forbud mot handlinger som faktisk virker slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligere enn det andre. Indirekte forskjellsbehandling omfatter handlinger som tilsynelatende er kjønnsnøytrale, men som likevel får ulik virkning for kvinner og menn på grunn av forskjeller mellom kjønnene. Fordi menn og kvinner biologisk og faktisk er ulike, og er i en ulik situasjon i samfunnet, vil lik behandling i mange tilfeller gi ulike virkninger. Et eksempel kan være en bedrift som sier opp flere ansatte på grunn av driftsinnskrenkninger og som velger å si opp deltidsansatte før heltidsansatte. Hvis det i virksomheten er flere kvinner enn menn som arbeider deltid, og deltid benyttes som et utvelgelseskriterium, kan dette innebære indirekte diskriminering som fører til at kvinner får et svakere ansettelsesvern enn menn.

Loven ble endret i 2002 med en skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling, § 3 generalklausu-

#### Boks 7.2 Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) § 3 (Generalklausul)

Direkte eller indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn er ikke tillatt.

Med direkte forskjellsbehandling menes handlinger som

1. stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn,

2. setter en kvinne i en dårligere stilling enn hun ellers ville vært på grunn av graviditet eller fødsel, eller setter en kvinne eller en mann i en dårligere stilling enn vedkommende ellers ville vært på grunn av utnyttelse av permisjonsrettigheter som er forbeholdt det ene kjønn.

Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende kjønnsnøytral handling som faktisk virker slik at det ene kjønn stilles dårligere enn det annet.

I særlige tilfeller er indirekte forskjellsbehandling likevel tillatt dersom handlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn, og det middel som er valgt er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet.

Det er ikke tillatt å gjøre bruk av gjengjeldelse overfor noen som har fremmet klage over brudd på bestemmelse i denne loven, eller som har gitt uttrykk for at klage kan bli fremmet. Dette gjelder ikke dersom klageren har opptrådt grovt uaktsomt. Første og annet punktum gjelder tilsvarende for vitner.

Det er ikke tillatt å gi instruks om handlinger i strid med bestemmelser i denne loven. Slik instruks ansees som forskjellsbehandling.

Det er ikke tillatt å medvirke til brudd på bestemmelser i denne loven.

len. Nye definisjoner av begrepene direkte og indirekte forskjellsbehandling ble tatt inn. En viktig endring var at forskjellsbehandling på grunn av graviditet og fødsel ble klart definert som direkte forskjellsbehandling i strid med loven. Dette ble tidligere definert som indirekte forskjellsbehandling. I tillegg ble forskjellsbehandling av menn som tar ut fedrekvoten definert som direkte forskjellsbehandling.

Selv om loven konkret gjelder likestilling mellom kvinner og menn, setter den ikke krav om sammenligningsperson. Det vil si at den lovfester en adgang til hypotetiske sammenligninger for å slå fast direkte forskjellsbehandling. Denne bestemmelsen er også relevant ved fastsetting av lønn.

Med dette menes at hvorvidt en kvinne (eventuelt en mann) kommer i dårligere stilling på grunn av for eksempel permisjon skal vurderes i forhold til hvordan andre i tilsvarende situasjon, for eksempel andre søkere til den aktuelle stillingen, blir eller ville blitt behandlet. Vurderingstemaet kan da bli hvordan hun ville blitt behandlet, for eksempel hvordan en arbeidsgiver ville vurdert hennes søknad om hun ikke hadde søkt permisjon. Det skal med andre ord være avgjørende for eksempel om det var andre søkere til stillingen eller om kvinnen har kolleger som får høyere lønn. Dette har praktisk betydning blant annet fordi kvinner på grunn av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet ofte konkurrerer om stillinger med andre kvinner, eller har kvinnelige kolleger (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) side: 37).

**Boks 7.3 Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)  
§ 5 (Lik lønn for arbeid av lik verdi)**

Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. Lønnen fastsettes på samme måte for kvinner og menn uten hensyn til kjønn.

Retten til lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi gjelder uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler.

Om arbeidene er av lik verdi avgjøres etter en helhetsvurdering der det legges vekt på den kompetanse som er nødvendig for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer, som for eksempel anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.

Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren

Kongen kan i forskrifter gi nærmere regler for hva som regnes som samme virksomhet i stat og kommune.

### 7.1.3 Lik lønn for arbeid av lik verdi

Lov om likestilling mellom kjønnene slår fast et alminnelig forbud mot direkte og indirekte forskjellsbehandling, jf § 3. Lik lønn for arbeid av lik verdi reguleres særlig i § 5. Med likelønnsprinsippet menes kravet om lik lønn mellom kvinner og menn for samme arbeid og arbeid av lik verdi i samme virksomhet. Likestillingslovens diskrimineringsforbud er ufravikelig og omfatter både privat og offentlig sektor.

#### *Arbeid av lik verdi*

Likestillingslovens § 5 klargjør og presiserer prinsippet og kravet om «lik lønn for arbeid av lik verdi». Viktige prinsipper er at arbeidets verdi ikke er knyttet til verdi for arbeidsgiveren, men til en objektiv vurdering av innholdet og vanskelighetsgraden i det arbeidet som skal utføres. Det er altså arbeidsoppgavene, og ikke hvordan arbeidstaker utfører arbeidet, eller hvordan det verdsettes av kunder og brukere, som skal danne grunnlaget for vurderingen. Arbeidene som sammenlignes skal være gjenstand for en helhetsvurdering, der alle faktorer som har betydning for det konkrete arbeidets utførelse bør inngå i vurderingen. Alle faglige kvalifikasjoner og egenskaper, samt ansvar og belastninger, som skal til for å utføre arbeidet bør tas i betraktning. Det er den totale summen av disse kvalifikasjonene og egenskapene som bør være avgjørende for om arbeidet er av lik verdi. De sentrale kriteriene for vurderingen er satt til kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.

Gjennomføring av lik lønn for arbeid av lik verdi forutsetter en vurdering av de aktuelle arbeidene. At en slik vurdering skal skje gjennom arbeidsvurdering er ikke lovfestet. Imidlertid gir ordlyden i loven sentrale faktorer som skal inngå i vurderingen av om arbeidet er av lik verdi. Det heter i forarbeidene at dette kan skape en enhetlig praksis, samtidig som det påpekes at listen ikke er uttømmende.

#### *Lønn*

Lønn defineres som «det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler i penger eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren». Begrepet lønn skal tolkes vidt. Pensjon, bonusordninger, fritt arbeidstøy, fri bil, gratis abonnementer, fri telefon osv regnes med som del av lønnen.



### **Boks 7.4 Likestillings- og diskrimineringsombudet Beate Gangås om arbeid av lik verdi**

Når likestillings- og diskrimineringsombudet mottar en klage om likelønn, er det hennes oppgave å avgjøre om arbeidstakerne som sammenlignes faktisk utfører arbeid av lik verdi. Hva menes med arbeid av lik verdi?

Dette er egentlig ikke så vanskelig, selv om det kan høres litt mystisk ut, sier Beate Gangås. Kvinner og menn som utfører det samme arbeidet har krav på likelønn – altså personer som har akkurat samme jobb. Men også arbeid som i det ytre er ulikt, kan være av lik verdi. Etter loven skal det foretas en skjønsmessig helhetsvurdering for å avgjøre dette, og det skal legges vekt på den kompetanse som er nødvendig for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer, som for eksempel anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.

Alle kjennetegn ved arbeidet som skal utføres skal altså med i vurderingen av arbeidets verdi. Det er arbeidsoppgavene, ansvaret, belastningene og så videre som ligger til stillingene som skal sammenliknes – ikke måten de to personene utfører arbeidet på. Slik sett er det kanskje mer treffende å si at det er stillingene, og ikke arbeidet, som skal sammenliknes, presiserer ombudet. En tommelfingerregel er at arbeidene er av lik verdi hvis det er flere likheter enn forskjeller mellom stillingene. Hvis utdanningskravene til to stillinger er helt forskjellige, det kreves for eksempel 8 års utdanning til den ene stillingen og 3 års utdanning til den andre, er arbeidene neppe av lik verdi, fortsetter Gangås og eksemplifiserer:

En kabinansatt og en pilot utfører ikke arbeid av lik verdi. En sykepleier og en lege vil vanligvis heller ikke utføre arbeid av lik verdi. Men hvis det er ledere som sammenliknes og de har omtrent samme budsjett og personalansvar, omtrent samme selvstendige ansvar som ledere og så videre, kan arbeidene være av lik verdi selv om de to lederne har helt ulik fagbakgrunn, oppsummerer Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Intervju, [www.Likelonn.no](http://www.Likelonn.no)

Det er også i strid med loven dersom to personer som ikke utfører arbeid av lik verdi heller ikke får ta lik del i andre goder i ansettelsesforholdet. Ombudet har fattet vedtak i en klagesak om diettgodtgjørelse for flygere og kabinpersonale. Ombudet uttalte at i den grad diettgodtgjørelse var å anse som utgiftskompensasjon var det urimelig å betale den kvinnedominerte yrkesgruppen mindre enn den mannlige (LKN 1998–1).

#### *Gyldighet – på tvers av fag og tariff*

At to arbeidstakere er omfattet av ulike tariffavtaler er ikke til hinder for retten til likelønn. Dette er uttrykkelig lovfestet i §5 annet ledd som slår fast at retten til lik lønn for arbeid av lik verdi gjelder «uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler». Arbeidstakere har krav på lik lønn selv om de har ulik yrkesfaglig tilknytning eller ulik tariffavtale, så fremt arbeidet er av lik verdi, og arbeidstaker har krav på å få sin lønn sammenlignet på tvers av disse grensene.

Lovendringen i 2002 klargjorde og styrket adgangen til å sammenligne mellom tariffavtaler og på tvers av faggrensene. I forarbeidene til endringene (Ot.prp. nr. 77 (2001–2002) side: 58) heter det at «dersom likelønnsbestemmelsen skal være et godt og effektivt virkemiddel på et kjønnsdelt arbeidsmarked, må det være mulig å sammenligne helt ulike yrker og fag. Det bør også tas i betraktning at det heller ikke er uvanlig at arbeidstakere i samme virksomhet omfattes av ulike tariffavtaler, slik at lønningene er fastsatt på grunnlag av separate forhandlinger».

Den opprinnelige lovteksten fra 1978 hadde samme ordlyd om at kvinner og menn skal ha lik lønn for likt arbeid og arbeid av lik verdi. Begrepet «arbeid av lik verdi» var imidlertid ikke nærmere definert i teksten og som følge av omtalen i forarbeidene ble arbeid av lik verdi gitt en snevrere fortolkning. I forarbeidene heter det at jo større ytre forskjeller det er på arbeidene, jo vanskeligere vil det være å si at de har lik verdi. Videre synes det å være et naturlig utgangspunkt at arbeidene som sammenlignes tilhører samme fag (Ot.prp. nr. 1 (1977–78)). I tråd med internasjonal rett og EFDomstolens praksis utviklet norsk forvaltningspraksis seg bort fra en slik snever fortolkning og i retning av å tillate sammenligninger på tvers av faggrensene. Endringene i 2002 kan derfor sees som en videreføring av gjeldende praksis.

### *Retten til lik lønn*

Med lik lønn menes at lønnen skal fastsettes på en måte som ikke er direkte eller indirekte diskriminerende. Bestemmelsen innebærer ikke direkte krav om utbetaling av samme lønn når arbeidet har lik verdi. Arbeidsgiver kan ha rett til å begrunne ulik lønn, til tross for at arbeidene har lik verdi. Ulik lønn kan gis når det foreligger tungtveiende grunner til det, men det stilles strenge krav til arbeidsgivers begrunnelse for å betale ulik lønn dersom det påvises arbeid av lik verdi. I forarbeidene til likestillingsloven heter det at «forhold som knyttes til den individuelle arbeidstaker som ansiennitet, utførelse av arbeidet, markedsverdi osv., skal ikke inngå i vurderingen av arbeidets verdi. Slike forhold kan etter omstendighetene lovlig begrunne ulik lønn til tross for at arbeidene har lik verdi, så fremt dette i seg selv ikke er direkte eller indirekte diskriminerende». Vektlegging av slike individuelle forhold, markedsverdi og forhandlinger i lønnsfastsettelsen er ikke lovfestet, og departementet overlot til forvaltnings- og rettspraksis å utvikle disse prinsippene (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) side: 61).

### *Markedsverdi*

Markedsverdi kan være én grunn til å lønne arbeidstakere forskjellig. Praksis fra både Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda aksepterer markedsargumenter i likelønnsaker, se nærmere omtale i kapittel 7.2 om håndhevingsapparatet. Det stilles imidlertid en del forutsetninger for å akseptere markedsverdi som grunnlag for ulik avlønning. Det er avgjørende i hvilket omfang det er mangel på søkere, og om det er nødvendig å bruke lønn som virkemiddel for rekruttering. Begrunnelsen skal vurderes i lys av de konkrete forhold på arbeidsmarkedet, og om det er nødvendig å etterspørre arbeidskraft på denne måten, eller om behovet kunne vært dekket på andre måter.

### *Begrensninger i sammenligningsgrunnlaget*

Likestillingslovens § 5 begrenser retten til lik lønn til samme virksomhet. Det betyr at kravet om like lønn ikke kan bygge på sammenligninger mellom ansatte i forskjellige virksomheter, heller ikke om virksomhetene drives eller eies av samme fysiske eller juridiske person. Begrepet virksomhet skal normalt fortolkes som samme arbeidsgiver.

I forarbeidene til loven skilles det mellom privat virksomhet, og mellom statlig og kommunal virk-

somhet. Når det gjelder konsernforhold, skal hver virksomhet vurderes for seg, selv om selskapene er budet sammen av felles eierinteresser. I forarbeidene diskuteres hva som bør regnes som en arbeidsgiver i konsernforhold. Departementet skrev at dersom et selskap eller en person har aksjemajoriteten i flere datterselskaper, så kunne det være aktuelt å betrakte konsernspissen som arbeidsgiver og at «dette ville medføre at lønnsnivået i et datterselskap kunne sammenlignes med lønnsnivået i et annet datterselskap». Men en slik ordning kan føre til at et datterselskap stilles dårligere enn konkurrentene i samme bransje «fordi det ved en tilfeldighet står i konsernforhold til selskaper i andre bransjer med høyere lønnsnivå». En slik regel ville virke vilkårlig, og det ble konkludert at det ikke skulle være noen særregler for konserner. Det påpekes imidlertid at § 3 generalklausulen, vil kunne supplere §5 i spesielle tilfeller. Her siktes det antakelig til de tilfeller der flere virksomheter innenfor samme konsern driver i samme bransje (Ot.prp. nr. 33 (1974–75) side: 39).

Når det gjelder offentlig virksomhet blir staten så vel som hver enkelt kommune ansett som en arbeidsgiver, såfremt det ikke dreier seg om virksomheter som er skilt ut som egne rettssubjekter (Ot.prp. nr. 33 (1974–75) side: 39). Eksempler på egne rettssubjekter er statseide selskaper, som NRK og helseforetakene. Ansatte i de forvaltningsorganene som juridisk og økonomisk er en del av staten og hvor ansettelsesforhold reguleres av tjenstemannslovgivningen, ansees derimot for å ha en og samme arbeidsgiver – staten. Til slike forvaltningsorganer regnes for eksempel universiteter. Samme mønster gjør seg gjeldende innenfor den enkelte kommune og fylkeskommune (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) side: 53).

Da loven ble vedtatt ble det vurdert om en skulle gå inn for at den enkelte etat i forvaltningsorganene skulle regnes som en arbeidsgiver. Det ville samsvare med samme avgrensning som brukes i Hovedavtalen i staten § 40. Selv om samme virksomhet ikke ble definert på denne måten, ble det i forarbeidene antydning at å se staten og den enkelte kommune som en virksomhet kunne føre for langt. Likelønnsregelen kunne bli et hinder for lønnsforskjeller som skyldes lønnsomhet. En begrunnelse for å beholde et så bredt sammenligningsgrunnlag var at «det offentlige har et særlig ansvar for at kvinner og menn ikke forskjellsbehandles. Og dette taler for at ved anvendelse av (likelønnsbestemmelsen) har et bredest mulig sammenligningsgrunnlag» (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1974 side 85).

Da første utkast til likestillingsloven ble sendt ut på høring ønsket flere av høringsinstansene å utvide lovens virkeområde og gikk inn for sammenligninger på tvers av virksomheter, men innen samme bransje. Blant annet Likestillingsrådet argumenterte for sammenligninger innen samme bransje, og hevdet at det ikke dreier seg om generelle lønnsforskjeller mellom bedrifter, men:

dersom det kan sannsynliggjøres at forskjellen i lønnsnivået grunner seg på kjønn, er forholdet derimot et annet. ...dersom en bedrift som bare sysselsetter kvinner har et betydelig lavere lønnsnivå enn en annen bedrift som vesentlig sysselsetter menn .. i samme bransje, bør dette kunne omfattes av loven (Ot.prp. nr. 33 (1974–75) side: 38).

Under behandlingen i Stortinget tok et mindretall til orde for at lovens virkeområde burde utvides, slik at det ble mulig å sammenligne kvinners og menns lønn på tvers av virksomheter og bransjer. Deres argument var at dersom intensjonen med loven var å hindre utnytting av kvinner som billig arbeidskraft, så må det bli mulig å sammenligne kvinnedominerte arbeidsplasser med mannsdominerte arbeidsplasser. Det ble også foreslått at myndighet ble overført fra Arbeidsretten til Klagenemnda for likestilling.

Mindretallet kritiserte også at loven ikke ga hjemmel for sammenligninger innen samme avtaleområde. Det ble trukket en parallell til lavlønsregelen i Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund, som går ut på at ingen arbeidstaker skal ligge lavere enn 87 prosent av gjennomsnittslønnen for de respektive gruppene innen fag-, spesial- og hjelpearbeider på landsbasis. Videre viste de til at intensjonen bak ILOs likelønnskonvensjon er å hindre at kvinners svake posisjon på arbeidsmarkedet kan utnyttes som et konkurransefortrinn i næringslivet. Flertallet som ønsket å behold begrensningen til samme arbeidsgiver, argumenterte for at en sammenligning på tvers av bransjer og arbeidsgivere ville true den frie forhandlingsretten. De ønsket ikke å erstatte et desentralisert lønnsystem med «et sentralisert statsformynderi på lønnskampens område» (NOU 1997:10 side 51).

Loven gir en adgang til å vedta forskrifter med nærmere avgrensning av arbeidsgiverbegrepet i statig og kommunal sektor. Slike forskrifter er ikke vedtatt og ved senere revisjoner er ikke bestemmelsen eller tolkninger av «samme virksomhet» endret.

### *Individualisering*

Likelønnsbestemmelsen er individualisert i den forstand at resultatet av klagesaker bare har konsekvenser for den arbeidstaker og arbeidsgiver som er part i saken. Selv om det gjennomføres en sammenligning på tvers av fagrenser eller tariffavtaler, vil kravet om eventuell oppjustering av lønn kun være gyldig på individuelt nivå og bare være bindende for den arbeidsgiver og arbeidstaker saken gjelder. Et vedtak fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda, eventuelt i en alminnelig domstol, vil altså ikke få direkte betydning for andre arbeidstakere med tilsvarende arbeid eller tariffavtaler, jf likestillingsloven § 14 Nemndas forhold til Arbeidsretten.

Begrunnelsen for en slik begrensning ligger blant annet i forholdet mellom likestillingsloven og regelverket for prøving av tariffavtaler (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) side: 79). Det følger av arbeidstvistloven at det er Arbeidsretten som har kompetanse til å løse tvister om «en tariffavtales gyldighet, forståelse eller beståen» (arbeidstvistloven § 7, jf § 6). For å hindre uklarheter mellom Arbeidsrettens og nemndas kompetanse, presiseres det i likestillingsloven at nemnda ikke kan treffe avgjørelser som etter arbeidstvistloven og tjenestetvistloven hører inn under Arbeidsrettens kompetanseområde. Det er derfor bare Arbeidsretten som kan avgjøre om en bestemmelse i en tariffavtale er i strid med likestillingsloven, med den virkning at den aktuelle avtalebestemmelsen blir ugyldig.

En tvist om motstrid mellom bestemmelser i en tariffavtale og likestillingsloven kan også bringes inn for de alminnelige domstoler eller ombudet og nemnda, men saken må da fremmes med utgangspunkt i en individuell ansettelsesavtale. Dersom det konstanteres motstrid vil dette ikke få rettslige konsekvenser for tariffavtalen som sådan, men kun for den individuelle ansettelsesavtalen som er grunnlaget for saken (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005): side: 79).<sup>4</sup>

Hvis noen ønsker å prøve en sak på prinsipielt grunnlag må de gå veien om et eller flere konkrete ansettelsesforhold. En klagesak i Aftenposten kan illustrere et slik fremgangsmåte. Striden sto om avlønning av en typograf og en konsulent som fikk lønnen fastsatt på grunnlag av hver sine tariffavtaler. I denne saken ble det innhentet uttalelser fra de aktuelle tariffpartene, som konkluderte med at: «Forutsatt at nemndas vedtak ville være fullt ut

4. Lov om likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) § 10 Nemndas forhold til arbeidsretten.

individualisert både i konklusjon og begrunnelse, var samtlige tariffparter enige i at saken ikke hørte inn under Arbeidsrettens kompetanse» (LDN-2006–17).

Retten til sammenligning etter likestillingsloven gjelder dermed ikke for ubestemte grupper arbeidstakere, som for eksempel en yrkesgruppe. Eventuelle oppjusteringer av yrkesgrupper må skje gjennom forhandlinger. Det heter imidlertid i forarbeidene til likestillingsloven at en ikke kan se bort fra at avgjørelser i enkeltsaker kan gi argumenter i forhandlinger som taler for heving av enkelte grupper (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001)). Se mer om Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse i kapittel 7.4.

#### 7.1.4 Delt bevisbyrde

I norsk rett er det vanlige at den som klager må føre bevis, men på enkelte områder er det fastsatt andre og mer lempelige bevisregler enn det som ellers gjelder i sivile saker. Dette gjelder blant annet Lov om likestilling mellom kjønnene hvor det anses for å være et særlig behov for å sikre et effektivt vern mot forskjellsbehandling fordi styrkeforholdet mellom de involverte partene som regel er skjevt.

En hovedbegrunnelse for en regel om delt bevisbyrde i arbeidslivet er hensynet til å ivareta en effektiv håndheving av forbudet mot direkte og indirekte forskjellsbehandling. Saksforholdet i en konkret sak kan være uoversiktlig og vanskelig å få klarhet i, samtidig som det er arbeidsgiveren (eller potensiell arbeidsgiver i ansettelsessaker) som sitter med det vesentligste av dokumentasjon i saken. Dette gjør det vanskelig og til dels umulig for den som mener seg forskjellsbehandlet å bevise at det faktisk har foregått forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Å legge hele bevisbyrden på den som mener seg forskjellsbehandlet vil i praksis innebære at mange saker om direkte og indirekte forskjellsbehandling i arbeidslivet ikke får en reell prøving fra håndhevingsapparatets side. Dette ville innebære en vesentlig svekkelse av forbudet mot direkte og indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn innenfor arbeidslivet.

En regel om delt bevisbyrde omfatter to trinn: Først må klager sannsynliggjøre at det foreligger en forskjellsbehandling. Dette innebærer at den som opplever seg forskjellsbehandlet må fremlegge indikasjoner for at det har forekommet ulik behandling i strid med loven. Når det gjelder likelønn, innebærer det at det må sannsynliggjøres at arbeidet er av lik verdi og at lønnen er ulik. Når ver-

#### **Boks 7.5 Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) § 16 (Bevisbyrde)**

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted direkte eller indirekte forskjellsbehandling i strid med bestemmelser i denne loven, skal det legges til grunn at slik forskjellsbehandling har funnet sted, hvis ikke den ansvarlige sannsynliggjør at slik forskjellsbehandling likevel ikke har funnet sted.

Første ledd gjelder tilsvarende når noen hevder å være utsatt for gjengjeldelse i strid med § 3 femte ledd.

dien av arbeidet skal fastsettes er det bare objektive kjennetegn ved stillingen som sammenlignes, jf lovens henvisning til kompetanse, anstrengelse og ansvar. Måten arbeidet utføres på, er ikke relevant her. I praksis stilles det ikke store krav for at klager anses å ha oppfylt sin bevisbyrde.

Hvis det etableres en slik antakelse, går bevisbyrden over på innklagede som må bevise at klageren tar feil når det gjelder arbeidets verdi eller lønnsforholdene, eventuelt at forskjellsbehandlingen ikke skyldes kjønn, men andre objektive forhold som ikke har sammenheng med kjønn. Her kommer kvaliteten på det utførte arbeidet inn i bildet. Likeså diskusjonen om markedslønn er et slikt kjønnsnøytralt kriterium som gjør at arbeidsgiver lovlig kan differensiere i lønn. Klarer ikke arbeidsgiver å sannsynliggjøre dette, skal den ulike behandlingen anses for å være forskjellsbehandling i strid med loven. Nærmere om dette spørsmålet i avsnitt 14.3.1 om håndheving av likelønnsbestemmelsen.

Både omvendt og delt bevisbyrde er begreper som brukes for å betegne en forskyvning av bevisbyrden fra klager og over på innklagede. Da det i 1995 ble innført bevisbyrderegler i likestillingsloven §§ 4–6 ble det i forarbeidene brukt betegnelsen «omvendt» bevisbyrde. I den nye regelen fra 2002 om bevisbyrde har man valgt å bruke betegnelsen «delt bevisbyrde». I forarbeidene heter det at det kan være grunn til å presisere at man ved valg av en ny betegnelse ikke har ment å endre eller skjerpe praksis (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001)).

Regelen om bevisbyrde ble endret i 2005 slik at den også gjelder forhold utenfor arbeidslivet, som seksuell trakassering.

## 7.2 Håndhevingsapparatet

Lov om likestilling mellom kjønnene håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet med klageadgang til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Saker kan også bringes inn for de alminnelige domstoler. Saker kan bringes inn for domstolen enten ved at vedtak i nemnda ønskes overprøvd, eller ved at det reises søksmål mot en privat part om selve det diskriminerende forhold. Overprøving av nemndas vedtak kan bare skje ved domstolene, og domstolen kan prøve saken fullt ut. Det vil si ikke bare rettsanvendelse, men også om vedtaket er hensiktsmessig og rimelig.

Ombudets og nemndas oppgaver er regulert i Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven). Håndhevingsapparatet ble omorganisert med virkning fra 2006, og håndhever nå reglene i Lov om likestilling mellom kjønnene, lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv, arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i boliglovene. Apparatet skal også påse at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Ombudet skal i tillegg ivareta pådriver- og veilederoppgaver som skal bidra til økt likestilling og likebehandling.

Håndhevingsapparatet er innrettet i to instanser, en første instans i form av et ombud som har håndhever- og pådriveroppgaver, og en andre instans i form av en nemnd som har som oppgave å behandle klager over førsteinstansens uttalelser i enkeltsaker. Ombudet fortolker og anvender loven på konkrete handlinger, og uttaler seg om handlingens lovlighet. Ombudet skal med denne uttalelsen bidra til at partene frivillig innretter seg i tråd med lovens krav. Dersom uttalelsen ikke frivillig følges opp av partene i saken, kan ombudet bringe saken inn for nemnda for en ny vurdering og en egentlig rettslig bindende avgjørelse. Partene kan også selv bringe saken inn for nemnda dersom de er uenige i ombudets forståelse. Ombudet har i tillegg mulighet til å fatte bindende vedtak i hastesaker.

Nemnda kan gi pålegg om retting, stansing eller andre tiltak for å sikre at forskjellsbehandlingen opphører, og den kan pålegge private eller andre å gi opplysninger og foreta undersøkelser. Og nemnda kan treffe vedtak om tvangsmulkt, jf § 8 i diskrimineringsombudsloven, dersom nemndas vedtak ikke følges opp. § 9 gir imidlertid er viktig unntak, hvor det heter at nemnda ikke kan opp-

heve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer og at «Nemndas vedtak er ikke bindende for Kongen eller departementene».

Dersom det konstateres brudd på loven, kan det reises sak for domstolene om erstatning, da loven åpner for et objektivt erstatningsansvar for økonomiske og ikke-økonomiske tap, jf § 17.

Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport Diskrimineringsjuss i PRAKSIS for 2006 er en årlig gjennomgang av ombudets arbeid. Rapporten omtaler utvalgte klagesaker, veiledningssaker, høringsuttalelser og sentrale lovgivningsprosesser.

Rapporten viser at ombudet mottok 288 klagesaker og 894 veiledningssaker i 2006. I tillegg tok ombudet opp saker på eget initiativ, i alt 58 saker. Rapporten viser at klagesaker på grunnlag av kjønn utgjør over halvparten av alle sakene og de fleste er knyttet til arbeidslivet. En typisk klage om diskriminering på grunnlag av kjønn kommer fra en kvinne, og dreier seg om diskriminering på grunn av graviditet og tilbakekomst fra foreldrepermisjon, likelønn, forbigåelser ved ansettelse og kjønnsnøytrale stillingsannonser. Andre saker dreier seg i hovedsak om diskriminering på grunnlag av etnisitet og alder.

Majoriteten av henvendelser kommer fra personer som ønsker veiledning om konkrete spørsmål, uten at de ønsker å igangsette formell klagesaksbehandling.

Saker om tariffavtalers forhold til likestillingsloven kan bringes inn for Arbeidsretten etter reglene i arbeidstvistloven, nærmere om dette foran og i avsnitt 7.4. Både individuelle avtaler og tariffavtaler er ugyldige så langt de er i strid med likestillingsloven.

## 7.3 Likestillings- og diskrimineringsnemndas praksis

Svært få saker om brudd på den lovgivningen som ombudet forvalter, føres for de ordinære domstolene. Ingen likelønnsaker er behandlet av domstolene, og følgende oversikt er derfor begrenset til en omtale av nemndas forvaltningspraksis.

Det er foretatt en gjennomgang av klagesaker knyttet til likelønn etter §5 i likestillingsloven for perioden 1995 til 2000 (Sørensen 2001). Totalt ble 98 likelønnsaker behandlet i denne perioden, med et gjennomsnitt på 17 per år. Det store flertallet av sakene kommer fra offentlig sektor, med flest fra kommunal sektor. Sakene gjaldt i all hovedsak kvinner, i alt 90 av sakene. De aller fleste var individuelle klager, 10 saker kom på vegne av flere på

samme arbeidsplass, mens syv saker dreide seg om gruppevis sammenligninger mellom ulike yrkesgrupper fremmet av arbeidstakerorganisasjoner. Eksempler på det siste var lønnsforskjeller mellom rektorer i skolen og styrere i barnehager, og mellom kvinnedominerte og mannsdominerte grupper fagarbeidere i en kommune.

I et flertall av klagen fikk *ikke* klager medhold. Dette gjaldt både ved behandlingen hos Likestillingsombudet og for de sakene som ble anket til Klagenemnda for likestilling. En stor del av sakene ble avvist eller ikke videreført. En del ble også løst underveis i dialog med arbeidsgiver. Alle henvendelser på vegne av grupper ble avvist av ombudet under henvisning til lovens begrensning til individuelle klager.

I alt gikk bare 19 av alle klagen til behandling i Klagenemnda for likestilling. I ni av disse sakene hadde Likestillingsombudet gitt klager medhold, men nemnda omgjorde vedtaket. I to av sakene ga nemnda klager medhold mens ombudet ikke hadde gitt dem medhold. I fire saker opprettholdt nemnda negativt uttalelse fra ombudet og i tre saker fikk klager medhold både hos ombudet og nemnda. Det vil si at klager fikk endelig medhold i fem av 19 saker.

I 11 av sakene fremgår det klart at det i større eller mindre grad er gjennomført en viss form for arbeidsvurdering. Ombudet anvendte en forenklet form for arbeidsvurdering som bygger på ILOs fire kriterier og mente at hun hadde tilstrekkelig redskap for å behandle klagen.

I omtalen av denne undersøkelsen heter det at ombudets vurderinger er interessante. En grunn er at det er et betydelig antall saker som viser at ombudet og nemnda vurderer sakene ulikt. Et spørsmål er derfor om håndhevingsapparatet har god nok og felles forståelse av hva kjønnsnøytralitet i lønnsfastsettingen konkret krever.

En gjennomgang av praksis fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda viser at siden likestillingsloven ble endret i 2002 har nemnda behandlet 17 saker om brudd på likelønnsbestemmelsen i § 5. En sak ble henlagt og i 10 saker fikk ikke klager medhold av nemnda.

Åtte av de 10 sakene som ikke fikk medhold dreide seg om vurdering av arbeidets verdi på tvers av yrkesgrenser. I seks av disse sakene blir det konkludert at markedsargumentet godtgjør høyere lønn for den ene part. Dette enten til tross for at arbeidet de utførte hadde lik verdi eller at det ikke ble sett som nødvendig å vurdere om arbeidene har lik verdi fordi markedsargumentet avgjør uansett. I to av sakene blir det konkludert at arbeidet ikke har lik verdi. I de to resterende som ikke

fikk medhold foreligger det andre saklige begrunnelser for forskjeller i lønn.

Et eksempel hvor markedsargumentet avgjorde var to sosialkonsulenter og en barnevernsleder i forhold til to ingeniører i en kommune. I denne klagesaken ble det vist at markedsargumentet er relevant og sannsynliggjør at forskjellen i lønn ikke skyldes kjønn. Vedtaket var ikke enstemmig og i mindretallet merknader heter det at «markedslønn står på mange måter i et motsetningsforhold til likelønn nettopp når det gjelder den generelle verdsettingen av kvinne- og mannsyrker. Kvinneyrker har tradisjonelt en lavere pris i markedet enn mannsyrker. Markedslønn er derfor ikke et kjønnsnøytralt kriterium. Dette er nettopp en del av bildet i denne saken» (LKN 2004–18).

Seks klager av de 17 fikk medhold. I tre av disse dreide saken seg imidlertid om andre spørsmål enn lønn og arbeid av lik verdi. De gjaldt andre forhold som bonus under fødselspermisjon, diskriminering av deltidsansatte og sluttvederlag. En (fjerde) sak dreide seg om to radiografer hvor en fikk lønnsopprykk i lokale forhandlinger, samtidig som kollegaen som var i foreldrepermisjon ikke fikk tilsvarende lønnsopprykk (LKN-2004–2). Flertallet nemnda konkluderte at arbeidsgiver ikke hadde sannsynliggjort at lønnsforskjellen ikke skyldes kjønn.

En femte sak (LKN-2002–5) behandlet spørsmål om avlønning av tre kvinnelige aktivtører og en mannlig håndverker ved et psykiatrisk senter. De to gruppene var lønnet i tråd med hver sine tariffavtaler. Både ombudet og nemnda konkluderte at de utførte arbeid av lik verdi. Vedtaket var ikke enstemmig og flertallet i nemnda la til grunn at de to gruppene hadde tilnærmet like arbeidsoppgaver og ansvar, og utførte arbeid av lik verdi. Den omstendighet at avlønningen skjer i samsvar med tariffavtale innebærer ikke at den i seg selv er i samsvar med likestillingslovens likelønnsprinsipp. Flertallet uttalte også at partene i lokale lønnsforhandlinger ved hjelp av arbeidsvurdering ved den enkelte virksomhet må sørge for at lønsplasseringer skjer i overensstemmelse med de krav som følger av likestillingslovens §5. Mindretallet la til grunn et markedsargument om en generell etterspørsel etter håndverkere og lønnskode i utlysningsteksten.

Den sjettede saken ble ikke realitetsbehandlet, men fikk medhold i den betydning at to stillinger fra ulike fag og tariffavtaler ble vurdert til å ha lik verdi (LDN-2006–17). Saken gjaldt krav om lik lønn for en seniorkonsulent sammenlignet med en typograf i en avis. Se nærmere omtale i boks 7.6.

### Boks 7.6 Vedtak i Likestillings- og diskrimineringsnemnda

En kvinnelig konsulent i Aftenposten klaget arbeidsgiveren sin for lønnsdiskriminering og Likestillings- og diskrimineringsnemnda fattet vedtak i februar 2007. Konsulenten mente hun utførte arbeid av samme verdi som en typograf i samme avdeling. Hun hadde en årslønn på 313 000 og han en lønn på 396 000. Hun var medlem i Handel og kontor. Han var beskyttet av eneretts- og fortrinnsrettsbestemmelse i tariffavtalen for aviser og trykkerier mellom Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Grafisk Forbund.

Saken reiste et prinsipielt viktig spørsmål om likestillingslovens bestemmelse om likelønn. Særlig fordi forskjellen i lønn her skyldtes at de to ble lønnet etter to ulike tariffavtaler.

Nemnda tar opp argumentet om at lønnsforskjellene mellom konsulentgruppen og typografene er begrunnet ut fra historiske forhold:

Historiske årsaker har tidligere vært godtatt som kjønnsnøytral begrunnelse for å opprettholde lønnsforskjeller mellom ulike grupper, basert på ulik styrke i tarifforhandlinger.. Det vil likevel være begrenset hvor lenge en slik ulikhet vil kunne opprettholdes uten å stride mot grunntrekk i lønnsdiskrimineringsforbudet. Det kan samtidig argumenteres med at typografene alltid har vært en mannsdominert gruppe, og at konsulentgruppen trolig alltid har hatt en stor overvekt av kvinner. Å legge stor vekt på tidligere oppnådde fordeler for en mannsdominert gruppe, kan etter Nemndas oppfatning være betenkelig ut fra et likestillingsperspektiv.

I sine vurderinger viser nemnda blant annet til bakgrunnen for at likelønnsbestemmelsen ble skjerpet i 2002 var å «ramme den lønnsulikhet som tradisjonelt grunner seg på ulik verdsetting av kvinne- og mannsyrker».

Nemnda slo fast at en kan sammenligne to arbeidstakere som tilhører ulike fag og ulike tariffavtaler hos samme arbeidsgiver. I sin vur-

dering av arbeidets verdi la Nemnda til grunn at «det ikke er nødvendig at stillingene omfatter de samme oppgavene» – hovedsaken er hvilken verdi arbeidet har. Nemnda vurderte krav til kompetanse, ansvar og anstrengelse og konkluderte at stillingen til konsulenten innebærer arbeid av lik verdi etter likestillingslovens § 5, sammenlignet med typografen.

Det gikk to år før det ble fattet vedtak i denne saken, og i mellomtiden fikk den kvinnelige konsulenten opprykk og høyere lønn. Nemnda la klagerens nåværende lønn til grunn da den behandlet saken. Nemnda kom derfor frem til at det ikke forelå brudd på likestillingsloven ettersom konsulenten og typografen hadde lik lønn da vedtaket ble fattet. Nemnda unngikk derved å ta stilling om det forelå diskriminering og om klageren hadde krav på høyere lønn da saken ble klaget inn i 2004.

I 2007 tok LO ut stevning mot Staten v/ Likestillings- og diskrimineringsnemnda med påstand om at vedtaket av skulle kjøennes ugyldig. Hovedanførselen var at nemnda feilaktig bygget på konsulentens lønn etter 1.1.2006, og at det riktige skulle vært hennes tidligere lønn som konsulent. LO la blant annet til grunn at dersom staten fikk medhold vil det svekke en effektiv overholdelse av loven. «Man vil risikere at sakene forvitrer pga lang saksbehandlingstid. Det kan også legges opp til at det gis lønnsøkning rett før nemndas behandling, som bare vil gjelde fremover, og ikke tilbake i tid.»

LO vant frem med sitt søksmål, og Oslo Tingrett opphevet nemndas vedtak fordi det var begått en saksbehandlingsfeil ved å avgjøre saken på bakgrunn av konsulentens nye stilling som seniorkonsulent.

Staten har forøvrig anket dommen til Borgarting lagmannsrett. Det er ikke ventet noen avgjørelse før tidlig i 2009.

Oslo tingretts dom 29. november 2007 (TOSLO-2007-77419). LDN 2006-17.

I 2006 behandlet Likestillings- og diskrimineringsombudet to likelønnsaker, som ikke ble brakt inn for nemnda.

En sak dreide seg også om arbeid av lik verdi og om markedsverdi. Det gjaldt avlønning av avdelingsjef og assisterende avdelingsjef/stedfortre-

der ved medisinsk avdeling på et sykehus (sak 06/17). En kvinnelig sykepleier vikarierte for en mannlig lege i en lederstilling. Da legen sa opp ble hun fast ansatt. Den første assisterende avdelingsjefen hadde en lønn på 765 000, og klager fikk en årslønn på 680 000. Ombudet kom til at arbeidet de

utførte utvilsomt var av lik verdi. Sykehuset anførte at de hadde måttet tilby den tidligere assisterende avdelingslederen høyere lønn fordi markedsverdien hans som lege var høyere. Ombudet kom derfor til at det ikke forelå direkte forskjellsbehandling etter likestillingslovens § 3 første og andre ledd.

Ombudet vurderte deretter om det forelå indirekte forskjellsbehandling etter lovens § 3 tredje og fjerde ledd. Ombudet fant at effekten av den ellers kjønnsnøytrale begrunnelsen for ulik lønn innebar indirekte forskjellsbehandling av kvinner i lederstillinger ved sykehuset. Det avgjørende for ombudet ble at det må sees som uforholdsmessig inngripende å legge så stor vekt på markedsverdi (jf unntaket fra forbudet mot indirekte forskjellsbehandling). Dette ble sett opp mot at sykehuset i praksis gir sykepleiere i lederstillinger lavere lønn for arbeid av lik verdi. Lederstillinger er ikke direkte knyttet til fagutdannelsen, men ledererfaring og kompetanse. På denne bakgrunn kom ombudet til at den ulike avlønningen innebar indirekte forskjellsbehandling i strid med likestillingsloven.

Den andre saken tok for seg praktisering av Hovedtariffavtalen (sak 06/23). Denne saken gjaldt utbetaling av smusstillegg til grupper ansatte i en kommune. Vaskeriansatte, som i hovedsak er kvinner, fikk ikke smusstillegg, mens andre grupper fikk smusstillegg, deriblant ansatte i kommunalteknikk, som i hovedsak er menn. Klagen gjaldt derfor praktiseringen av en ordning med tariffavtalefestet smusstillegg. Ombudet mente at det ikke var foretatt en konkret vurdering av de kvinnelige ansattes rett til smusstillegg, og fremhevet aktivitetsplikten i likestillingsloven. Videre mente ombudet at kommunenes praktisering var strengere overfor renholdsarbeidere enn for eksempel kommunalteknikk og eiendomsforvaltningen, og kom til at kommunens praktisering av ordningen med smusstillegg kan medføre indirekte diskriminering av kvinnelig ansatte i vaske-riet.

I sin kommentar til disse tre sakene fra 2006 skriver ombudet at ingen av sakene ble realitetsbehandlet. Saken i Aftenposten ble ikke realitetsbehandlet av nemnda, fordi lønnsforskjellen allerede var rettet opp, og de andre to sakene ble ikke brakt inn for nemnda. I Aftenpostensaken tok nemnda stilling til om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som utfører arbeid av lik verdi, er resultat av ulike tariffavtaler. Sykehussaken belyser hvordan ulik utdanning vektlegges og er utslagsgivende i forhold til markedsverdi. Når dette sees i sammenheng med de ulike utdanningsvalgene kvinner og

menn gjør, får dette en likelønnsdimensjon. Smusstilleggsaken viser at ordninger med tillegg til ordinær lønn kan være med på å opprettholde lønnsforskjeller. Sakene viser at likelønn er et komplekst område, og «illustrerer hvordan likelønnspolitikk som i utgangspunktet er kjønnsnøytral, virker indirekte diskriminerende overfor kvinner» (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2006:40).

#### **7.4 Nærmere om nemndas forhold til Arbeidsretten**

Det er ikke adgang til å inngå tariffavtaler i strid med likestillingsloven eller annen ufravikelig lovgivning. Etter norsk rett har det aldri vært tvil om at likestillingsloven har gjennomslag overfor tariffavtaler, også i den forstand at arbeid som er avlønnet i henhold til to forskjellige tariffavtaler skal kunne sammenlignes i saker om likelønn (NOU 2001:14 side 20). Det er imidlertid Arbeidsretten som har kompetanse til å prøve om bestemmelser i en tariffavtale er i strid med lovgivningen, med den følge at de aktuelle bestemmelsene blir ugyldige. Det er som hovedregel bare partene i en tariffavtale som kan reise slik sak for Arbeidsretten.

Likestillings- og diskrimineringsnemndas myndighet i rettsvister om tariffavtaler er derfor begrenset. Nemnda har etter likestillingsloven rett til å fatte bindende vedtak når det gjelder likestillingsloven, men kan ikke treffe slike vedtak med virkning for tariffavtaler som sådan. Forholdet mellom nemndas kompetanse og Arbeidsretten er den samme som forholdet mellom de alminnelige domstoler og Arbeidsretten.

Spørsmål om bestemmelser i tariffavtaler er lovstridige kan komme opp indirekte, gjennom behandling av individuelle klagesaker som kommer til håndhevingsapparatet for behandling (se egen omtale avsnitt 7.1.3). Nemnda kan på samme måte som de alminnelige domstoler, treffe vedtak i enkeltsaker som også berører tariffspørsmål. Hver av partene i tariffavtalen kan med oppsettende virkning bringe slike saker inn for Arbeidsretten.

I forbindelse med en lovendring i Lov om likestilling mellom kjønnene i 2002, ble det imidlertid lovfestet at nemnda skal ha rett til å uttale seg om en tariffavtales lovlighet i forhold til likestillingsloven. Lovendringen var begrunnet i at reglene for rettslig prøving av tariffavtaler begrenset enkeltpersoners muligheter til å få avtalene og avtalevilkår prøvet. Uttaleretten gir nemnda muligheten til å vurdere tariffavtalen som sådan, uten å gå veien om enkeltsaker i de tilfeller der nemnda mener at



det er tariffavtalen som er årsaken til for eksempel manglende likelønn.

I begrunnelsen for lovendringen skriver departementet at det ikke ville være hensiktsmessig å endre det arbeidsrettslige prosesssystemet i tilknytning til revideringen av likestillingsloven. Det blir begrunnet med at slike endringer ville være kontroversielle og bryte med lang rettstradisjon og innarbeidet praksis. Videre heter det at:

Eventuelle lovendringer ville i så fall først og fremst være aktuelle i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven, og ikke i likestillingsloven.

Departementet vurderer det likevel slik at man – så langt som mulig på nåværende tidspunkt, og uten å bryte med den alminnelige prosessordningen for rettsvister om tariffavtaler – bør søke å styrke likestillingsloven og likebehandlingsprinsippet i relasjon til tariffavtaler. (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) side: 83).

Nemndas uttalelse er ikke rettslig bindende. I Ot.prp. nr. 77 heter det imidlertid at man forventer ved lovendringen at avtalepartene frivillig ville rette seg etter uttalelsen. Det er grunn til å tro at uttalelser fra nemnda uansett vil få betydning fordi det vil være uholdbart for tariffavtalens parter å leve med en tariffavtale som strider mot likestillingsloven. Tariffavtalens parter kan velge å ta saken til Arbeidsretten for bindende avgjørelse. Også i disse sakene får det oppsettende virkning dersom partene i tariffavtalen velger å gjøre dette.

## 7.5 Tvisteloven<sup>5</sup> åpner for partshjelp og gruppesøksmål

### 7.5.1 Ombudet som partshjelp og «venn av retten»

Den nye tvisteloven har nye regler om en generell ordning med partshjelp og et institutt kalt «venn av retten». Adgangen til å yte partshjelp er regulert i tvisteloven § 15–7. Etter denne bestemmelsen kan partshjelp blant annet tillates for «offentlige organer med oppgave å fremme særskilte interesser, i en sak som ligger innenfor deres formål og naturlige virkeområde etter §1–4.» Ombudet ansees for å være et slikt offentlig organ som skal fremme særskilte interesser, og kan derfor få en slik rolle. Justis og politidepartementet<sup>6</sup> mener at ombudet normalt vil ha tilstrekkelig tilknytning til å opptre som partshjelper når saken ligger innenfor ombu-

dets formål etter diskrimineringsombudsloven §§1 og 3. Departementet har også vurdert om Likestillings- og diskrimineringsombudet kan yte partshjelp i saker der nemnda ikke har vedtakskompetanse, det vil si spørsmål om tariffavtalers eksistens, gyldighet eller forståelse. Dette vil kunne være aktuelt når en sak bringes inn for Arbeidsretten for bindende avgjørelse, og saken for nemnda stilles i bero. Departementet konkluderer med at det prinsipielt sett ikke er utelukket at ombudet i en slik situasjon vil kunne yte partshjelp for en av partene i tariffavtalen i saken for Arbeidsretten.<sup>7</sup>

Ordningen med venn av retten reguleres i § 15–8. Adgangen til å opptre som rettens venn innebærer å gi skriftlige innlegg, som er av allmenn interesse. Dette er en videre adgang enn ordningen med partshjelp.

### 7.5.2 Gruppessøksmål

Den nye tvisteloven, som trådte i kraft 1.januar 2008, åpner for gruppesøksmål. Retten til å fremme kollektive søksmål er nytt i norsk rett. Moderne lovgivning om gruppesøksmål finnes i USA, England, Canada og Australia, hvor retten til gruppesøksmål blant annet er benyttet til å håndheve likelønnsprinsippet (NOU 1997:10). I tillegg fikk Sverige regler om gruppesøksmål i 2003.

I forarbeidene diskuteres hvilke sakstyper som kan være egnet og hvor det ligger et behov for gruppesøksmål. De mest aktuelle områdene antas å være ikke individuelt prosessbare krav. Slike krav kan være kontraktsbrudd i leveranser fra eks bank, forsikring og reiser, transportforsinkelser med tog og fly, eller forurensning. Retten til gruppesøksmål er imidlertid ikke begrenset til slike krav. I forarbeidene så departementet ingen grunn til å begrense adgangen til enkelte rettsområder, og i en listen over eksempler over sakstyper inngår blant annet diskrimineringsaker (Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side: 322).

I høringsuttalelsene til Tvistemålsutvalgets forslag, ga Likestillingsombudet sin støtte til forslaget om å åpne for gruppesøksmål. Odelstingsproposisjonen oppsummerer uttalelsen:

«Likestillingsombudet støtter forslaget ut fra synspunkter knyttet til likestilling og arbeidsliv. Ombudet peker på at adgangen til å sammenligne

5. Lov av 17. juni 2005 nr 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven), trådte i kraft 1.1.2008.

6. Tolkingsuttalelse fra Justis- og politidepartementet av 24. april 2007 til Barne- og likestillingsdepartementet.

7. Arbeidstvistloven har imidlertid egne prosessregler. Tvistelovens bestemmelser kommer derfor ikke uten videre til anvendelse i saker for Arbeidsretten. Det er for tiden er arbeid i gang i Arbeids- og inkluderingsdepartementet med sikte på en revisjon av arbeidstvistlovens prosessregler, herunder skal nødvendige tilpasninger til tvisteloven vurderes.

arbeid på tvers av faggrenser i likelønnssammenheng, jf. likestillingslovens §5 annet ledd jf. første ledd, gjør det aktuelt med gruppesøksmål for uorganiserte arbeidstakere» (Ibid)

I vurderingen av adgangen til gruppesøksmål i ikke individuelt prosessbare krav heter det at: «Utviklingen av ny lovgivning om forbud mot diskriminering gjør det etter departementets syn mer aktuelt med gruppesøksmål.» Departementet viser her til diskrimineringsloven. Det heter videre at «også for andre sakstyper, herunder individuelt prosessbare erstatningssaker, kan gruppesøksmål ivareta det kollektive søksmålsbehovet på en bedre måte enn tradisjonelle søksmålsteknikker. For det første vil muligheten til å delta i gruppesøksmål generelt bidra til å senke søksmålsterskelen» (Ibid:331–332).

Et annet relevant spørsmål er hvem som kan anlegge gruppesøksmål. Loven har følgende ordlyd:

#### §35–3 Saken reises

(1) Gruppesøksmål kan reises av

b) foreninger og stiftelser, samt offentlige organer med oppgaver å fremme særskilte interesser, når søksmålet ligger innenfor deres formål og naturlige virkeområde etter § 1–4.

I Tvistemålsutvalgets behandling av dette spørsmålet heter det blant annet at:

Det vil være tilslørende for realiteten om disse skulle være henvist til å skyve frem et enkelt gruppemedlem og la vedkommende ta initiativet. Med den utforming regelsettet for gruppesøksmål har, blant annet reglene for grupperepresentant og kostnadsansvar, kan utvalget ikke se at det er betenkelig å gi organisasjoner mv. adgang til å reise gruppesøksmål (NOU 2001:32).

I forarbeidene sluttet Justis- og politidepartementet seg til dette forslaget, og skriver at gruppesøksmål for organisasjoner og offentlige organer vil supplere organisasjoners søksmålsadgang etter gjeldende rette. «Gruppesøksmål vil særlig være aktuelt for krav som gjelder rettigheter og plikter som enkeltmedlemmer har hver for seg, og som ikke nødvendigvis er av prinsipiell interesse ut fra de interesser og formål som organisasjonen eller det offentlige organet ivaretar.» Det heter også at organisasjoner og offentlige organer kan utpekes som grupperepresentant.

Ombudet er i diskrimineringsombudsloven tillagt særlige oppgaver for å fremme reell likestilling og likebehandling, jf §§1 og 3. Ordlyden i diskrimineringsombudsloven taler derfor klart for at ombudet omfattes av tvistelovens § 35–3 bokstav b.

I tvistelovsutvalgets forslag (Ibid bind B side 822) heter det at «Utvalget har begrenset denne adgangen til organer «med oppgave å fremme særskilte interesser». Med dette har utvalget hatt for øye organer som forbrukerrådet, organer for likestilling med videre – altså organer med oppgave å påse at visse interesser ivaretas og ikke urimelig blir skadelidende eller settes til side ved kollisjon med andre interesser.»

På denne bakgrunn gir den nye tvisteloven Likestillings- og diskrimineringsombudet kompetanse til å behandle klagesaker som omfatter en gruppe arbeidstakere. En gruppe kan hevde at det foreligger brudd på likestillingsloven, uten at det reiser spørsmål om tariffavtalers gyldighet. Denne adgangen gjør det derfor mulig for ombudet å reise gruppesøksmål for behandling av klagesaker i nemnda og domstolen.

## 7.6 Internasjonale avtaler og konvensjoner

Retten til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønn er en grunnleggende menneskerettighet nedfelt i en rekke konvensjoner og avtaler Norge har sluttet seg til.

### 7.6.1 EØS-avtalen

EUs *Charter of Fundamental Rights of the Union*, artikkel 21 og 23 forbyr enhver diskriminering på grunn av kjønn og verner om retten til likebehandling av kvinner og menn på alle områder, inkludert arbeidsliv og lønn.

EUs likelønnsbestemmelse springer ut av Romatraktaten artikkel 119. Denne er videreført i Amsterdamtraktaten artikkel 141. Likelønnsdirektiv nr 117 (75/117/EEC) var første lovregulering på likestillingsområdet. Senere er det vedtatt en rekke direktiver som omfatter likestilling og domstolen har over tid utviklet en omfattende rettspraksis på området.

Likelønnsprinsippet er nedfelt i EØS-avtalen artikkel 69. EØS-avtalens bestemmelser om likestilling skal fortolkes tilsvarende likebehandlingsdirektivet. EF-domstolens praksis omkring Romatraktaten artikkel 119 og likelønnsdirektivet har vært viktige tolkningsmomenter i forhold til EØS-avtalens likelønnsprinsipp.

Tidligere direktiver som omfattet likestilling mellom kvinner og menn er nå samlet i et nytt likebehandlingsdirektiv fra 2006: Direktiv 2006/54/EF *Om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av kvinner og menn i forbindelse med sysselsetting og*

*ervertv.* Det nye direktivet vil bli tatt inn i EØS avtalen i løpet av 2008.<sup>8</sup> Hensikten er å bidra til juridisk klarhet og forutsigbarhet og gjøre regelverket mer tilgjengelig og brukervennlig. Det nye direktivet reflekterer også utviklingen i rettspraksis fra EF-domstolen. Særlig innholdet i det gamle likelønnsdirektivet er presisert av EF-domstolen gjennom mange års rettspraksis. Det nye direktivet innebærer derfor både opprydding og materielle endringer.

Likebehandlingsdirektivets<sup>9</sup> Kapittel 1 Like lønn Artikkel 4 har et generelt forbud mot diskriminering og en presisering av likelønnsprinsippet:

#### Artikkel 4 Forbud mot diskriminering

For samme arbeid eller for arbeid som tillegges samme verdi, skal enhver direkte eller indirekte diskriminering på grunn av kjønn fjernes når det gjelder alle elementer og vilkår for fastsettelse av lønn.

Især når et faglig arbeidsvurderingssystem brukes for å fastsette lønn, må systemet bygges på samme kriterier for både kvinner og menn og innrettes slik at det utelukker enhver diskriminering på grunn av kjønn (egen oversettelse).

#### Avgrensning til samme virksomhet

Ordlyden i det gamle likelønnsdirektivet eller EØS-avtalen artikkel 69 avgrensner ikke sammenlikningen av arbeidets verdi til samme virksomhet eller arbeidsgiver.

Spørsmålet om avgrensning til samme virksomhet ble drøftet av Generaladvokaten i en sak mellom Europakommisjonen og Danmark (143/83).<sup>10</sup> Saken gjaldt den danske likelønnsloven som lovfestet rett til lik lønn for samme arbeid på samme arbeidsplass. Spørsmålet til domstolen dreide seg egentlig om forståelsen av «samme arbeid». Generaladvokaten uttalte seg imidlertid også om lovens begrensninger til samme arbeidsplass. Han påpekte at dette var en overflødig begrensning: Den var språklig uklar og kunne misforstås slik at sammenlikninger mellom arbeidsplasser innen samme virksomhet ble utelukket (noe det ikke synes å være rettslig grunnlag for i dansk rett). Et annet forhold var at en slik avgrensning var proble-

matisk fordi en tariffavtale omfattes av like lønnsprinsippet også hvis det er tale om ulike arbeidsgivere. Det må bemerkes at EF-domstolen lot spørsmålet stå åpent fordi Europakommisjonen ikke hadde gjort et slikt klagepunkt gjeldende.

På denne bakgrunn er det hevdet at holdbarheten av den norske lovens begrensning til samme virksomhet er usikker. Spørsmålet er omdiskutert og det er tatt til orde for at likelønnsprinsippet i EF-retten ikke utelukker sammenlikninger mellom ulike virksomheter eller mellom ulike arbeidsgivere. Blant annet konkluderer Vigerust (2003) med at det er indikasjoner i dommene på at en slik avgrensning til samme arbeidsgiver kan være i strid med EU-retten og at den kan bli underkjent i en eventuell sak for EFTA-domstolen.

Spørsmålet om begrensning til samme arbeidsgiver ble drøftet i forbindelse med revideringen av den norske likestillingsloven i 2002. Departementet valgte imidlertid å opprettholde begrensningen til samme virksomhet i sitt lovforslag (St.prp. nr. 77 (2000–2001)).

I arbeidet med det nye samledirektivet, skapte behandlingen av likelønnsprinsippet vansker og ble et stridstema. I de første utkastene til det nye samledirektivet ble det åpnet for sammenlikninger når lønnsutbetalingen kommer fra samme kilde og prinsippet om «single source» ble koplet til like lønn. Lovens virkeområde ville derved omfatte blant annet arbeidstakere som er «outsourcet», men som får sin lønn fra samme kilde. Dette begrepet «single source» skapte imidlertid strid og motstand, og i den endelige versjonen til lovtekst er dette begrepet utelatt. Det nye direktivet slår likevel fast i forordet at under visse forhold kan det foretas sammenlikninger ut over samme virksomhet.

I forordet til Likebehandlingsdirektivet heter det:

(10) Domstolen har slått fast at likelønnsprinsippet under visse forhold ikke er begrenset til situasjoner hvor kvinner og menn arbeider for samme arbeidsgiver (Direktiv 2006/54/EF).

#### Arbeid av lik verdi

Spørsmålet om sammenlikning på tvers av faggrenser har vært berørt i flere av EF-domstolens avgjørelser. På grunnlag av rettspraksis har det nye likebehandlingsdirektivet tatt inn en presisering av hva som menes med samme arbeid eller arbeid av samme verdi.

I forordet til det nye Likebehandlingsdirektivet heter det:

8. Tidligere direktiver som nå er samlet: likebehandlingsdirektivet (76/207/EØF); likelønnsdirektivet 75/117/EØF; direktivet om yrkesbaserte trygdeordninger (86/378/EØF); bevisbyrdedirektivet (97/80/EF) og alle andre endringsdirektiver, blant annet direktiv 2002/73/EF.

9. Europa-parlamentets og rådets direktiv 2006/54/EF av 5. juli 2006

10. Sak C-255/97 Pfeiffer v. Löwa Warenhandel GmbH (1999) ECR I-2835

(9) For å vurdere om arbeidstakere utfører samme arbeid eller arbeid av samme verdi, bør det i samsvar med domstolens faste rettspraksis avgjøres om arbeidet kan ansees for å være sammenlignbare situasjoner gjennom å ta hensyn til en rekke faktorer, bl a arbeidets art, faglig utdannelse og arbeidsvilkår (Ibid).

### 7.6.2 FNs konvensjoner for likestilling og likelønn

#### *ILO-konvensjon nr. 100*<sup>11</sup>

1951 vedtok ILOs internasjonale arbeidskonferanse *Konvensjon nr 100 om lik lønn for kvinnelige og mannlige arbeidere for arbeid av lik verdi*. Konvensjonen ble ikke ratifisert i Norge før i 1959. I mellomtiden hadde Likelønnskomiteen vurdert spørsmålet om Norge burde ratifisere konvensjonen, og flertallet i komiteen gikk inn for dette. Et enstemmig Storting fulgte opp denne anbefalingen, og konvensjonen trådte i kraft i Norge 24. september 1960.

I artikkel en blir det slått fast at uttrykket lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi betyr at lønn skal fastsettes uten kjønnsdiskriminering. Konvensjonens referanser til arbeid av lik verdi er mer omfattende enn uttrykket likt arbeid. Likelønnskonvensjonen har i stor grad dannet norm og vært retningsgivende for den nasjonale lovgivningen om likelønn mellom kvinner og menn.

Likelønnskonvensjonen gir ingen definisjon av innholdet i arbeid av lik verdi. Det heter at lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi, betyr at lønn skal fastsettes med utgangspunkt i arbeidets innhold uten hensyn til om det utføres av en kvinne eller en mann.

I artikkel to heter det at enhver medlemsstat skal ved midler som er i samsvar med de metoder for fastsetting av lønn som er i bruk i vedkommende land, fremme prinsippet om likelønn. Dette kan skje gjennom lovgivning, anerkjente former for fastsetting av lønn eller gjennom kollektivavtaler.

Artikkel tre handler om arbeidsvurdering som et virkemiddel for å realisere likelønn. Medlemslandene skal iverksette tiltak for å fremme objektiv arbeidsvurdering på grunnlag av det arbeid som skal utføres, når en slik vurdering vil bidra til å gjennomføre reglene i konvensjonen. Uttrykket «skal utføres» tolkes som at det er arbeidsoppgavene som ligger til stillingen som skal måles og

sammenlignes, og ikke den individuelle arbeidsprestasjonen.

Det heter også at landene på en praktisk måte, skal samarbeide med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene for å gjennomføre konvensjonens bestemmelser.

Oppfølging og iverksetting av konvensjonen skjer gjennom rapporteringer til ILO. En uavhengig ekspertkomité avgir hvert år rapporter til den internasjonale arbeidskonferansen. Ekspertkomiteen har uttalt at iverksetting av likelønnsprinsippet forutsetter en teknikk som kan måle og sammenligne den relative verdien av arbeidet. Når arbeid sammenlignes må det foreligge en praktisk metode som kan garantere en kjønnsnøytral vurdering. Arbeidsvurdering er derfor den grunnleggende metoden som ligger til grunn for konvensjonens likelønnsbegrep.

Ekspertkomiteen har også understreket at prinsippet om likelønn går lengre enn til bare å omfatte tilfeller der arbeidet utføres på samme virksomhet og av både kvinner og menn. Komiteen uttalte at allment må det tas hensyn til at kvinner er konsentrert i visse yrker og sektorer i arbeidslivet.

#### *FNs konvensjon om å avskaffe diskriminering av kvinner*<sup>12</sup>

FNs kvinnekonvensjon ble vedtatt av FN's generalforsamling 18. desember 1979, og trådte i kraft i 1981. Norge ratifiserte konvensjonen 21. mai 1981, som ett av de første landene. I dag har 174 land, 90 prosent av FN's medlemsland, ratifisert kvinnekonvensjonen. Konvensjonen inngår i FN's menneskerettighetsarbeid, og er en av menneskerettighetskonvensjonene som har størst tilslutning.

Kvinnekonvensjonen krever likestilling for kvinner på alle livets områder, politisk, økonomisk, sosial og sivilt. Konvensjonen regulerer på samme måte som likestillingsloven, både direkte og indirekte forskjellsbehandling. Målsettingen er å oppnå faktisk likestilling. Formell likestilling er etter konvensjonen ikke tilstrekkelig.

Konvensjonen slår fast at diskriminering av kvinner forekommer, hva diskriminering innebærer og hvordan rettigheter for kvinner og menn kan oppnås. Konvensjonen er derfor ikke bare et rettslig bindende dokument, den kan også brukes som en oversikt over hva som må gjøres for å oppnå likestilling. Det er nedsatt en ekspertkomité, CEDAW-komiteen, som overvåker gjennomføring av konvensjonen. Landene rapporterer om

11. ILO-convention no. 100 Convention concerning equal remuneration in employment and occupation (1951)

12. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

den nasjonale gjennomføringen, og CEDAW-komiteen kan fremme forslag og anbefalinger på grunnlag av rapportene fra medlemslandene. Konvensjonen ble gjort til norsk lov i 2005, ved endring i likestillingsloven.

Del II Artikkel 11 omhandler likelønn:

Konvensjonspartene skal treffe alle tjenelige tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner på arbeidsmarkedet, med sikte på å sikre de samme rettigheter på grunnlag av likestilling mellom kvinner og menn. Især skal de ta sikte på å sikre:

(c) retten til samme lønn og vederlag, til lik behandling når det gjelder arbeid av samme verdi og til lik behandling når arbeidets kvalitet blir vurdert.

Lav verdsetting av kvinners arbeid må etter konvensjonen regnes som diskriminering. CEDAW-komiteen anbefaler at statene utvikler og innfører arbeidsvurdering for å lette sammenlikningen mellom kvinne- og mannsdominerte yrker. Ved behandlingen av Norges siste rapport (august 2007) til CEDAW, uttrykte komiteen bekymring for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Norge.

Konvensjonens likelønnsbestemmelse begrenser ikke muligheten til sammenlikning til samme arbeidsgiver eller samme virksomhet. Når konvensjoner ikke begrenser kravet om likelønn til samme virksomhet, kan det komme av at det er stater som er bundet av konvensjonen, og at stater har et videre ansvar for likelønn enn ansvar som kan lovreguleres og påberopes av enkeltindivider.

I 1999 vedtok FNs generalforsamling en valgfri tilleggsprotokoll til kvinnekonsensjonen, som etablerer en individuell klageadgang. Protokollen fastsetter at enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner skal kunne fremme klager for Kvinnekomiteen med påstand om at deres rettigheter etter kvinnekonsensjonen er krenket av staten. Norge ratifiserte tilleggsprotokollen i mars 2002, og protokollen har ført til en styrket overvåking av statenes gjennomføring av kvinnekonsensjonen.

### *FNs Internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*

FNs Internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fra 1966 har en bestemmelse om likelønn i artikkel 7 a. Ifølge menneskerettsloven § 2 nr 2 gjelder den som norsk lov og skal ved motstrid gå foran bestemmelse i annen lovgivning, jf § 3.

### **7.6.3 Europarådets sosialpakt**

Europarådet ble etablert i 1949 og har i dag 46 europeiske medlemsland. Europarådet ble opprettet med henblikk på å forsvare menneskerettighetene, det parlamentariske demokrati og prinsippet om rettsstaten. Rådet utarbeider felles avtaler for hele det europeiske kontinent med den hensikt å samordne medlemsstatenes sosiale og rettslige handlemåter.

Europarådet har en egen styringskomité for likestilling mellom kvinner og menn, og ser likestilling mellom kjønnene som en grunnleggende menneskerettighet.

Europarådets sosialpakt omfatter økonomiske og sosiale rettigheter og beskyttelse. Pakten skal sikre fundamentale rettigheter, som blant annet retten til arbeid, gode arbeidsforhold, rettferdig lønn, organisasjonsfrihet, rett til kollektive forhandlinger og beskyttelse av kvinner i arbeidslivet. Sosialpakten ble første gang ferdig for ratifikasjon i 1961. I 1988 ble innholdet i pakten utvidet, blant annet med et punkt som skal sikre retten til like muligheter og lik behandling i arbeidslivet uten diskriminering på grunn av kjønn. Artikkel fire i pakten omhandler retten til rettferdig lønn. Artikkelen tar opp retten til en lønn som kan sikre arbeidstakere rimelige levekår, og har et punkt om kvinners og menns rett til lik lønn for arbeid av lik verdi.

Den reviderte Sosialpakt ble vedtatt i 1996. Den innebærer betydelige forbedringer, særlig med hensyn til kvinners rettigheter. Pakten samler alle rettigheter nedfelt i sosialpakten, en tilleggsprotokoll fra 1988 og åtte nye rettigheter, blant annet rettigheter for ansatte med familieforpliktelser.

*Del II*  
*Forklaringer*



## Kapittel 8

# Kjønn, makt og tradisjoner – ulikelønn som historisk arv

I dette kapitlet belyser vi hvilken betydning historiske forhold har for å forstå dagens lønnsgap mellom kvinner og menn. Historisk var direkte forskjellsbehandling av kvinner og menn i arbeidslivet både vanlig og legitimt. Samtidig ser vi at kravet om likelønn og kvinners økonomiske selvstendighet var et vesentlig element i den politiske kampen for likestilling. Spørsmålet vi stiller er hvordan har vi forholdt oss til tradisjoner for forskjellsbehandling, og hvordan og hvilke linjer kan vi trekke fra historien og frem til dagens arbeidsliv. Hvor dypt stikker våre idealer om likestilling og normer om at kvinners og menns arbeid er likeverdige?

Vi gir en kort historisk oversikt over kvinners lønnsarbeid og lønnsforhold. For å få belyst dagens situasjon har vi trukket frem noen konklusjoner fra Makt- og demokratiutredningen og annen forskning som kan kaste lys over våre idealer i dag og hvordan de omsettes til virkelighet og handling.

### 8.1 Historien om kvinners lønnsarbeid

I moderne tid har kvinner alltid deltatt i lønnet arbeid, men under andre vilkår og betingelser enn menn. Selv om en slik forskjellsbehandling på mange måter var legitim, kan historien også belyse en lang og til dels intens kamp for å styrke kvinners deltakelse og vilkår i arbeidslivet.

For over 100 år siden, dreide likestilling seg om å sikre kvinner adgang og bryte barrierer. Det var opprør og kvinnekamp om stemmeretten, retten til eget arbeid og egne penger. Kvinnesak var et politisk opprør, som etter hvert fikk bred tilslutning. Norsk Kvindesaks-Forening arbeidet for at kvinner skulle få samme rettigheter som menn. Særlig var det viktig at de uforsørgede kvinnene skulle få utdanning og betalt arbeid. Samtidig som de tok til orde for at husmorens arbeid skulle bli verdsatt. Kvinnesakskvinnene hentet mange av sine tilhengere blant de ugifte yrkeskvinnene i den såkalte dannede klassen. Arbeiderpartiet og fagorganisasjonene stiftet egne foreninger.

I 1900 utgjorde kvinner 30 prosent av alle yrkesaktive, og tre-fire prosent av de gifte kvinnene var yrkesaktive (Hagemann 1977). Den industrielle revolusjon skapte et stort behov for arbeidskraft, og kvinnene var blant den mest etterspurte arbeidskraften. Kvinnene kom til å dominere i tekstil- og bekledningsindustrien og deler av nærings- og nytelsesindustrien. Maskinene gjorde muskelkraft overflødig og kvinnelig arbeidskraft var langt billigere. Et dagsverk utført av en kvinne kostet om lag halvparten av en manns dagsverk.

Kvinnene fra middelklassen sto overfor et annet problem. For dem skapte overgangen til kapitalistiske produksjonsforhold et akutt arbeidsledighetsproblem. At bedrestilte kvinner skulle selge sin arbeidskraft var også i strid med rådende kvinnesyn og ensbetydende med sosial deklasse- ring. Dette la grunnlaget for kvinnesaksbevegelsen og kravet om rett til høyere utdanning og adgang til samfunnets toppstillinger. Det vil si politiske og økonomisk likestilling for kvinner på alle områder i samfunnet (Ibid).

Mens de borgerlige kvinnene kjempet for retten til utdanning og yrke, kjempet mange av arbeiderbevegelsens kvinner for retten til å være hjemme med barna. Samtidig gikk arbeiderkvinnene også inn for å beskytte kvinnene mot de verste sidene av industriarbeidet. Det ble blant annet reist et omfattende krav om særvern, som nattarbeidsforbud for kvinner i industrien. De borgerlige kvinnene gikk i mot et slikt forbud, for dem var prinsippet om likestilling viktigere. De fryktet at egne regler ville danke ut kvinner i konkurransen om arbeid, og at en del godt betalte jobber da ville bli forbeholdt menn. Etter en lang og til dels hard konflikt ble forslaget om særvern avvist i Stortinget i 1909.

De første kravene om likelønn ble fremsatt av kvinnelige arbeidere i 1880–90 årene. Streiken blant kvinnelige fyrstikkarbidere i Oslo fikk stor betydning for den voksende arbeiderbevegelsen. På den internasjonale arbeiderkongressen i Paris i 1889 ble det vedtatt at: «Arbeidere skal betrakte arbeiderskene som likeberettigede medkjempere og strebe etter å gjennomføre prinsippet «lik lønn for samme arbeid». Samme år vedtok Kristiania



Arbejdersamfund den første norske resolusjonen om lik lønn for samme arbeid.

Under første verdenskrig var det stor mangel på arbeidskraft, og kvinner ble ettertraktet på arbeidsmarkedet. Kravet om likelønn ble et hett tema, som ettertraktet arbeidskraft kunne kvinnene stille krav om bedre lønns- og arbeidsforhold. Flere av kravene ble innfridd. I 1919 gikk Kvinne- listen til valg med likelønn som eget punkt på programmet, og i 1920 ble lik lønn for kvinner og menn innført i staten. Da samskatten<sup>1</sup> ble innført i 1921 gikk imidlertid mange kvinner ut av arbeidslivet.

### Forsørgerlønn

Under arbeidsledighetskrisen i mellomkrigstiden oppsto spørsmålet om gifte kvinner burde tas ut av lønnet arbeid for å gi plass til arbeidsledige menn og ugifte kvinner. Den første debatten om saken kom i 1920 da Arbeiderpartiet i Oslo gikk inn for å begrense gifte kvinners adgang til lønnet arbeid i kommunen. LOs fagkongress gikk inn for det samme prinsippet i 1925, og behandlet det siste gang i 1940. Gifte kvinners arbeidsrett var svært omstridt, og Elisabeth Lønnå diskuterer hvilke

1. Samskatt innebar at ektefeller ble lignet under ett. Ved felles ligning og progressiv beskatning blir marginals-katten høy på inntektstaker nummer to og den økonomiske gevinsten ved deltakelse i arbeidsmarkedet lav. Samskatten ble sett som en form for ekstra «ekteskapsskatt».

holdninger til kvinners lønnsarbeid som lå bak forslaget (Lønnå 1977). Kvinnen ble fortsatt ikke betraktet som «arbeider» på lik linje med mannen. Fordi hun ikke var arbeider, ble hun heller ikke regnet som arbeidsledig.

Den viktigste begrunnelsen for at menn tjente mer enn kvinner var forsørgelsesbyrden. Det ble lagt til grunn at menn hadde større forsørgelsesbyrde enn kvinner. Menns lønn skulle bestemmes ut fra prinsippet om at lønnen for en mannlig arbeider skulle være tilstrekkelig til å dekke omkostningene for en familie. Ved fastsettingen av kvinners lønn ble det ikke tatt slike hensyn. I mellomkrigstiden var de fleste kvinner i arbeidslivet ugifte, men også svært mange menn var ugift. I 1930 var antallet ugifte mannlige lønsmottakere større enn det samlede antall kvinnelige lønsmottakere. Argumentet om forsørgeransvar ble i økende grad utsatt for kritikk. «Det viktigste argumentet som har vært anført som grunn for at mannlønningene skulle ligge fra 25–50 prosent høyere enn kvinnelønningene, hviler således på et sviktende fundament» (Vogt 1950:56).

Et annet argument var at lave kvinnelønninger presser lønnsnivået for menn. «Kvinnenes lave lønninger har også virkning på menns lønnsnivå. Et lavere lønnsnivå for en gruppe arbeidere truer alltid med å underminere lønnsstandarden hos de andre gruppene» (Ibid).

Etterkrigstiden er betegnet som «husmorparadis» og forsørgertillegget i (alle) menns lønn ble

## Boks 8.1 Eksempler på inntekt for kvinner og menn i 1946

Tabell 8.1 Eksempler på inntekt for kvinner og menn i 1946

Yrke	Kvinner	Menn	
	Månedslønn	Månedslønn	Prosent
Bokholdere	475,00	634,00	74,9
Kasserere	513,00	698,00	73,5
Butikkekspeditor	418,00	519,00	80,5
	Timelønn	Timelønn	
Vever	1,98	3,00	66,0
Gjennomsnitt	1,76	2,78	63,3

«Den helt overveiende del av kvinnelige fabrikkarbeidere står ikke i noe direkte konkurranseforhold til mannlige arbeidere, men utfører tradisjonelt bestemt «kvinnearbeid». Men hvor liten er ikke undertiden forskjellen mellom dette kvinnearbeidet og det mannsarbeid som utføres! For eksempel: menn og kvinner sitter rundt bordet i tobakksfabrikken og vikler tobakksbladene fra hinnanen. Omtrent hver halvtime reiser en mann seg og går ut og henter en ny forsyning tobakksblad. For dette har han 50 % mer i lønn enn kvinnene» (Vogt 1950:53).

ansett som en økonomisk forutsetning for dette. 1930-årenes motstand mot gifte kvinner i arbeid levde videre og i 1946 var 3,9 prosent av de gifte kvinnene i arbeid. Aldri før – eller senere – har Norge hatt så mange husmødre som på 1950-tallet. Den økonomiske politikken var basert på at familien skulle leve av en inntekt og det var ingen politikk for å legge forholdene til rette for kvinner i arbeidslivet. Full sysselsetting betyr at alle menn har arbeid. Samskatten fungerte som en form for økonomisk straff for de utearbeidende gifte kvinnene. Kvinnens plass var i hjemmet hvor hun kunne skape den lykkelige familien. Samtidig var 20 prosent av kvinnene over 30 år enslige, og hver fjerde kvinne hadde yrkesarbeid i 1950. Den gjennomsnittlige timelønnen til en kvinnelig industriarbeider var 60 prosent av mannens lønn. Arbeidsmarkedet var svært kjønnsdelt, mindre enn to prosent av arbeidende kvinner utførte samme arbeid som menn.

### *Kvinnerevolusjon i arbeidslivet*

Sekstitallet var en brytningstid. Arbeidsmarkedet trengte igjen kvinnene og i løpet av de neste ti årene kom en eksplosjon i antallet kvinner som tok utdanning og i antallet som gikk ut i arbeidslivet. Norske kvinner kom relativt sent ut i arbeidslivet i forhold til kvinnene i de andre nordiske landene. I 1970 var ennå ikke andelen kvinner i lønnet arbeid (32 prosent) like stor som ved århundrets begynnelse (35 prosent), og de fleste kvinnene gikk inn i tradisjonelle kvinneyrker. Velferdsstatens vekst og utvikling medførte stor etterspørsel etter kvinnelig arbeidskraft i offentlig sektor, og særlig i omsorgsyrker og innen undervisning. Samtidig vokste den nye kvinnebevegelsen frem på 70-tallet. De nye feministene var ikke så mange i antall, men bevegelsen nådde vidt og fikk stor politisk oppmerksomhet. De fleste av de nye feministene var unge kvinner med utdanning bosatt i byene. På flere bedrifter var det streik blant kvinnene for høyere lønn. Kvinners rett til lønnsarbeid var et av kvinnebevegelsens viktigste krav. Men en rekke andre tema preget også debatten, som deltakelse i politikken, selvbestemt abort, likestillingsloven, prevensjon og seksuelliv, og barnehager.

Under lavkonjunkturen på begynnelsen av 1980-tallet, var det særlig mannsdominerte yrker i det private næringslivet som ble rammet av arbeidsledighet. Det gjaldt områder som bygningsbransjen og verkstedsindustrien. Kvinneledige yrker i offentlig sektor ble ikke i samme grad påvirket av konjunkturene, og vi så at menns arbeidsledighet økte mer enn arbeidsledigheten

blant kvinner. En grunn var at myndighetene stimulerte sysselsettingen i offentlig sektor for å dempe arbeidsledigheten.

Sluttboken fra den siste Makt og demokratiutredningen (Østerud m. fl. 2003) presenterer tre – svært stiliserte – likestillingsportretter. Portrettet på 70-tallet er arbeidssøkeren, husmoren som ville ut av forsørgerkontrakten. 1980-tallets portrett er moren, de yrkesaktive småbarnsmødrene som trengte barnehagetilbud og utvidede permisjonsrettigheter for å være i lønnsarbeid. Fra 1990 kom far inn i portrettet, småbarnsfedre skulle få del i hjemmets omsorgsarbeid og utvidede permisjonsrettigheter. Det tredje portrettet er også betegnet som «kjønnsbalansopolitikk» med fedrekvoterte fødselspenger, øremerking av stillinger ved universitetene og styrekvotering i næringslivet.

For å få et bilde av det likestillingspolitiske bildet i dag, har vi sett nærmere på analysene og resultatene fra Makt- og demokratiutredningen.

## **8.2 Makt – og demokratiutredningen**

Makt- og demokratiutredningen behandlet likestilling mellom kjønnene i sin utredning (NOU 2003:19) og sluttboken *Makten og demokratiet* (Østerud m fl 2003). I begge rapportene blir det konkludert at likestilling i norsk sammenheng i dag er et felt preget av gode intensjoner. I omtalen av likestilling i Kapittel 8 Kjønnsmakt i likestillingslandet, heter det at «Likestilling fremstår i dag som en diffus verdi som «alle» er for og som det er politisk ukorrekt å være i mot» (NOU 2003:19 side 37). Etter utredningens syn er hovedutfordringen at likestilling som prinsipp i realiteten ofte må vike for andre hensyn, omtalt som likestillingspolitikkenes vikeplikt. Likestillingsdebatten tilhører feltet for de gode intensjoner, og vikeplikten viser til vanskelighetene med å omsette den generelle velviljen om likestilling til konkret politikk i retning økt likestilling.

Det heter videre at norske myndigheter har hatt høye mål for likestilling, og kvinners deltakelse i politikk og arbeidsliv er radikalt utvidet. Likevel; kjønnsdiskriminering, vold mot kvinner, ulikestilling i familien og ulikhet på arbeidsmarkedet er fortsatt utbredt. På toppnivåer finner man nærmest full mannsdominans. Men selv om lederposisjoner fortsatt er svært skjevt fordelt, ser vi at flere menn deltar i familiearbeidet enn tidligere og fokuset på mannsrollen er økende (NOU 2003:19 side 37).

Utredningen stiller spørsmålet om likestilling er mer preget av styring «ovenfra» enn av mobilise-

ring «nedenfra». Det frivillige organisasjonslivet, som har preget kvinners, i større grad enn menn, politiske mobilisering fra slutten av 1880-tallet, er i dag svekket. Det var en kanal som ga mange kvinner innflytelse i situasjoner der arbeids- og næringsliv var helt dominert av menn. Gjennom disse organisasjonene var kvinner en drivkraft i arbeidet med å gjøre velferd til et offentlig ansvar og de ble sentrale premissleverandører til norsk velferdspolitikken. I dag har de rene kvinneorganisasjonene gått i oppløsning og kvinners posisjoner i denne delen av det sivile samfunn er svekket. Kvinner har med andre ord mistet en kanal for påvirkning. Denne svekkelsen skyldes i stor grad at kvinner er i lønnet arbeid og at kvinner er blitt mer forskjellige, samtidig som at likestilling tas for gitt og er blitt selvfølge.

Utredningen gir en kort omtale av kvinners plassering i arbeidslivet, og det blir vist til at halvparten av alle yrkesaktive kvinner arbeider i stat og kommune, særlig innen helse, skoler og barnehager. «Mange kvinner utfører de mest krevende og dårlig betalte jobbene i denne sektoren, spesielt i omsorgssektoren» (NOU 2003:19 side 38).

Som del av utredningen har Hege Skjeie gitt en egen særuttalelse. I sin diskusjon om folkestyret og mannsdominans konkluderer hun at likestillingspolitikken, ofte om ikke alltid, har «vært forvaltet som et felt med innlagt vikeplikt. Den kombinerer gjerne bred tilslutningsretorikk med bastante tilpassningskrav, der tilordningen til de makt-konstellasjoner som «er» har vært påfallende stor» (NOU 2003:19 side 78).

I sin særuttalelse diskuterer hun resultatene fra Eliteundersøkelsen.<sup>2</sup> En konklusjon er at «den formidable mannsdominansen i eliteutvalget tegner en skarp kontrast til all offisiell retorikk om norske likestillingsparadiser». Den norske eliten er dominert av middelaldrende, hvite menn med over- og middelklassebakgrunn. Når det gjelder inntekt og lønn så har de et inntektsnivå som er tre ganger høyere enn i befolkningen for øvrig. Næringslivsledere har i snitt fire ganger så høy inntekt som ledere i offentlig sektor, og i eliteutvalget tjener menn totalt dobbelt så mye som kvinner. Eliteundersøkelsen gir også en del holdningsdata, og Skjeie konkluderer at den viser at likestilling og likestillingspolitikk ikke er et «frikasjonsfritt, mot-

standsløst eller makttomt rom» (NOU 2003:19 side 79).

Som politikk engasjerer likestillingen kvinner langt mer enn menn, samtidig som politikken i lang større grad kontrolleres av menn. Menn i institusjonelle lederposisjoner har problemer med å se diskriminering som et relevant likestillingsproblem. Analysene viser at blant menn lokaliseres grunnen til mannsdominansen først og fremst hos kvinnene. Vanlige argumenter blant menn er at få kvinner søker lederstillinger og at omsorgsoppgaver begrenser kvinners innsats. «Blant de, relativt sett» få kvinnene er det imidlertid en annen forklaring som også tillegges stor vekt. Den handler om indirekte diskrimineringsformer, at for mye lederrekruttering skjer gjennom uformelle nettverk. Dette er en forklaring som få menn vil tillegge tilsvarende betydning.

Makt- og demokratiutredningens medborgerundersøkelse<sup>3</sup> har også sett på om diskriminering oppfattes som et samfunnsproblem. Undersøkelsen viser at langt flere kvinner enn menn tror at kvinner diskrimineres i forhold til menn. Halvparten blant kvinnene og en firedel blant mennene tror dette skjer «ofte» om ikke «svært ofte». Særlig yngre menn mener at diskriminering av kvinner sjelden er et problem.

### 8.2.1 Likelønn og korporativ makt

Lønns-gapet mellom kvinner og menn ble opp i flere av maktutredningens rapporter. Høgsnes (2000, 2002), Skjeie og Teigen (2003) tar for seg likelønn og korporativ makt. Rapportene viser at det er og har vært enighet blant politiske aktører om at ansvaret for lønnsdannelsen og gjennomføringen av likelønn ligger hos arbeidslivets organisasjoner og forhandlingssystemet. Høgsnes tar for seg tarifforhandlingene på 1990-tallet. Et sentralt spørsmål for han er hvordan fordelingen av makt mellom ulike aktører i forhandlingssystemet påvirker likelønnsproblemet, hva slags maktrelasjoner preger systemet for lønnsdanning og om disse hindrer kravet om likelønn. Skjeie og Teigen ser på beslutningsprosessen rundt vedtaket av like lønnsprinsippet i likestillingsloven og organisasjonenes rolle.

I rapportene *Likelønnsproblemet i norsk lønnsdanning og Likelønn og forhandlingsstruktur og makt* tar Høgsnes (2000, 2002) utgangspunkt i sammenhengen mellom det observerte lønns-

2. Eliteundersøkelsen er en empirisk kartlegging av hvem som befolker topposisjoner i det norske samfunnet. Det ble tatt inn et omfattende spørsmålssett om holdninger til likestilling og virkemidler i likestillingspolitikken. Undersøkelsen ble gjennomført av forskergruppen for makt- og demokratiutredningen.

3. Medborgerundersøkelsen er en empirisk kartlegging av politisk deltakelse, gjennomført av forskergruppen for Makt- og demokratiutredningen.

pet mellom kvinner og menn og kvinne- og mannsdominerte yrker. Grunnlaget for Høgsnes analyse er lønnsoppgjørene i perioden 1985 til 1998.<sup>4</sup> Han ser på lønnsstrukturen i det norske samfunnet og diskuterer hvorfor den representerer et problem knyttet til tema likelønn. Fokus er på det norske systemet for lønnsdannelse og hvordan den kollektive lønnsdannelsen påvirker likelønnsproblematikken. Spørsmålet er hvordan de sentrale aktørene prioriterer og hva som er de praktiske konsekvensene av deres prioriteringer og handlinger i forhold til likelønn. Sentrale aktører i analysen er partene i arbeidslivet, Riksmeklingsmannen, Rikslønnsnemnda og Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene.

Det blir vist at lønnsforskjeller knyttet til kjønn har vært blant de mest sentrale temaene blant aktørene i lønnsoppgjørene i perioden 1985–1998. Likelønn, i betydningen lønnsutjevning mellom kvinne- og mannsdominerte yrker, var et sentralt krav i de kollektive lønnsforhandlingene på nasjonalt nivå, både i privat og offentlig sektor. Ingen av de sentrale partene motsatte seg målet om likelønn mellom kvinner og menn, – det ble ansett som et problem som måtte løses. Det var derimot ingen enighet om hva problemet bunner i. LO betraktet spørsmålet om likelønn primært som et lavlønnspørsmål, samtidig som YS og AF la vekt på lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte yrker (Høgsnes 2000:3). Tema likelønn hadde med andre ord høy legitimitet i 1990-årene.

Høgsnes argumenterer for at likelønnsproblemet ikke kan betraktes som et «problem på individnivå, men snarere et kollektivt problem som berører alle arbeidstakere innen bestemte yrker med høy kvinneandel, også menn» (Ibid :5). Av det følger at likelønn i den kollektive lønnsdannelsen ikke er et spørsmål om individuelle lønnsforskjeller basert på biologisk kjønn, men et spørsmål knyttet til belønning av oppgaver i samfunnet som er ivaretatt av kvinner og menn i et kjønnssegregert arbeidsmarked.

I sin rapport spør Høgsnes om hva som kan være grunnen til at likelønsspørsmålet var aktuelt og likevel forble uløst på 1990-tallet. På grunnlag av analyser av lønnsoppgjørene konkluderer han at lønnstilleggene var rettet mot lavtlønte både i offentlig og privat sektor, og ikke spesielt mot kvinnedominerte yrker. Når det i tillegg var liten lokal lønnsdannelse i offentlig sektor, førte resultatet til at utdanningsgruppene kom i en «lønnsmessig skvis». Han konkluderer at LOs lavlønnspolitik er

en viktig forklaring, fordi den fører til at kvinnedominerte utdanningsgrupper i offentlig sektor får relativt mindre uttelling.

Han diskuterer også hvorfor arbeidsgiverne aksepterer en slik politikk, som blant annet fører til mangel på arbeidskraft i helsevesenet og skoleverket. En viktig forklaring er at LO er den mest sentrale aktøren i lønnsforhandlingene. LO hadde en særstilling, blant annet som eneste representant i Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (dette er nå endret, se kapittel 5) og Arbeidsrettsrådet (nå nedlagt). På grunn av sin organisatoriske stilling hadde LO stor innflytelse på lønnveksten i hele det norske arbeidsmarkedet, og ikke bare egne områder for organisering av arbeidstakere.

Ut fra et likelønnsperspektiv bunner problemet i at LO – helt legitimt – har lagt vekt på å sikre utvikling i reallønn og kjøpekraft for sine medlemmer. LO legger større vekt på reallønn enn å endre relativ lønn. Dette blir problematisk fordi likelønn er et spørsmål om relativ lønn på gruppenivå. «Likelønnsproblemet i norsk lønnsdannelse ble dermed knyttet til kvinnedominerte lavlønnspanser i privat sektor, men det mest presserende like lønnsproblemet i dag er knyttet til yrker i offentlig sektor dominert av kvinner, yrker som krever mellomlang og lang utdanning» (Høgsnes 2002:213).

Høgsnes hevder videre at kampen om relativ lønn mellom medlemmer av ulike hovedorganisasjoner i denne perioden, var den mest sentrale konflikten i norsk lønnsdannelse. En grunn til at forsøk fra andre organisasjoner på å endre LOs profil mislyktes, skyldes utstrakt bruk av tvungen voldgift mot organisasjoner utenfor LO. Tvungen voldgift mot kvinnedominerte yrkesgrupper ble tatt i bruk ved fem av de fjorten lønnsoppgjørene som ble analysert. Kun en gang i 1992, ble tvunget voldgift brukt mot en LO-tilknyttet organisasjon. 1992 var også det eneste året en streikende organisasjon – Norsk Hjelpepleierforbund – fikk nevneverdig uttelling.<sup>5</sup>

Høgsnes konkluderer:

Særlig har denne praksisen rammet AF og dens medlemsorganisasjoner. Denne praksisen har helt klart virket negativt i forhold til målet om å fremme likelønn for yrkesgrupper med mellomlang og lang utdanning i Norge. Lærere, sykepleiere og andre helsearbeidere har gang på gang blitt utsatt for tvungen lønnsnemnd, og stort sett har de ikke fått ett eneste øre igjen for sin kampvilje (Høgsnes 2000:44).

4. I kapittel 10 diskuterer vi lønnsoppgjørene de ti siste år i et likelønnsperspektiv.

5. Det kan imidlertid ikke sees bort fra at tvungen lønnsnemnd har inngått i noen av organisasjonenes strategi, og gitt lønnsuttelling over tid.

Når likelønn benyttes både som honnørord og mål, så dekker det to forskjellige og tildels rivaliserende likelønnsinteresser, likelønn mellom kjønnene og generell lønnsutjevning i samfunnet. En fortsatt generell lønnsutjevning i samfunnet kan ikke realiseres dersom en skal løfte store kvinnedominerte grupper med utdanning. Disse to betydningene av likelønn lar seg ikke tilfredsstillende på samme tid. En utjevningsprofil vil derfor høyst sannsynlig hindre at likelønn i betydningen relative lønner blir løst (Høgsnes 2002:214).

I tråd med denne analysen, konkluderer også Hege Skjeie i sin særuttalelse til Makt og demokratiutredningen at verdsettingsdiskriminering «er et problem som «ingen» trenger å påta seg konkret ansvar for: den er strukturell i det at den følger kjønnsdelingen på arbeidsmarkedet, og systematisk slik den har inngått i et forhandlingsregime der konkurranseutsatt virksomhet i privat sektor er forutsatt å være lønnsledende» (NOU 2003:19 side 81).

I boken *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk* skriver Skjeie og Teigen (NOU 2003:19 side 219) at med ny kjønnssegregering og nye lønns skiller, har en gammel form for diskriminering ikledd seg ny drakt. Det nye diskrimineringsbegrepet verdsettingsdiskriminering tas i bruk i den offentlige likestillingspolitikken. Men problemet verdsettingsdiskriminering er «pakket inn i sysselsettings- og inntektspolitikken, konkurranseevnen og statens utgifter og statens inntekter på måter som gjør den ugjennomtrengelig».

Forfatterne beskriver den politiske prosessen rundt vedtaket av likestillingsloven og like lønnsprinsippet som et korporativt kompromiss. Ved å belyse den politisk beslutningsprosessen rundt vedtaket og senere revideringer av likestillingsloven, viser de hvordan den norske forhandlingsregimet har lagt føringer på diskusjonene om likelønn og kvinnelønninger i mer enn tretti år. De diskuterer hvordan: «et korporativt kompromiss rundt likelønn har satt grenser for hva de som mener seg lønnsdiskriminert kan kreve med likestillingsloven i hånd, og (...) hvordan dette har vist seg å være et av de mest seiglivede kompromissene rundt den offentlige likestillingspolitikken.» Forfatterne hevder videre at: «Få områder av den offentlige likestillingspolitikken viser den korporative kompromisskulturens omkostninger på en så tydelig måte som likelønnsspørsmålet» (Skjeie og Teigen 2003:148).

Ett historisk eksempel belyser hvor grensen skulle settes mellom likestillingslovens bestemmelser om likelønn og forhandlingsregimet. Da forslaget til ny likestillingslov ble utredet tidlig på 70-tallet, var ett forslag å etablere en form for likelønns-

meklere på siden av det ordinære meklingssystemet. I forslaget het det: «Hvis et arbeid overveiende utføres av ett kjønn og lønnen er urimelig lav i forhold til arbeid hos samme arbeidsgiver som overveiende utføres av et annet kjønn, kan Klagenemnda bestemme at lønnen heves til et rimelig nivå». Denne ordningen skulle sikre et lovforbud mot «urimelige lønnsforskjeller», og var et radikalt forslag til omorganisering av det etablerte korporative regimet i likelønns spørsmål (se nærmere om denne debatten i kapittel 14). Forslaget ble aldri lagt frem for vedtak. I følge Skeie og Teigens analyse (2003) skyldes det at LO ikke kunne «akseptere at lønnsfastsetting skjer som forvaltningsvedtak som settes i stedet for lønnsfastsetting som tilstrebes gjennom fri forhandlingsrett, arbeidskamp med mer og som formaliseres i tariffavtale» (Ibid:149).

### 8.2.2 Analyser av kjønns makt i arbeidslivet

Makt- og demokratiutredningen bidrar også til analyser av kjønns makt. I boken *Den usynlige hånd* stiller forfatterne spørsmål om hvordan makt ter seg i moderne arbeidsliv. Redaktørene Ellingsæter og Solheim (2002) diskuterer hvordan kjønn og verdi bindes sammen i kulturelle og institusjonelle sorterings- og rangeringsprosesser. Det «kvinnelige» i alle dets nyanser og assosiasjoner vurderes som mindre verdt enn det tilsvarende «mannlige». Dette innebærer at kjønns makt i arbeidslivet er noe mer, og til dels noe annet, enn rent fordelingsmessige forhold mellom kvinner og menn eller direkte over- og underordningsforhold. Forfatterne bidrar til å gjøre synlig den kjønns makten vi gjerne har rett foran øynene våre, som vi selv daglig er involvert i, men likevel ikke drar kjensel på, nettopp fordi den er så selvsagt. Gjennom flere studier fra arbeidslivet viser de til sammenhenger som vi til daglig ikke reflekterer over eller problematiserer, fordi de blir tatt for gitt. De setter fokus på at selve arbeidet i dag er kjønnnet, det vil si betraktes som enten «kvinnelig» eller «mannlig». Da blir det «naturlig» at damer er kontorarbeidere og at menn ikke er sykepleiere. Og det er denne selvsagtheten, den kjønne naturligheten, som er problemet.

Boken identifiserer tre felt som fremstår som selvsagte, og som dermed gjør kjønns makts karakter vanskelig å gripe. Det ene er reproduksjonens, eller *omsorgsarbeidets underordning*. Det handler ikke bare om å kombinere lønnet og ulønnet arbeid, men også om hvilke former for arbeid som ansees som mest verdiskapende og verdifullt, og dermed mest verdt. Noe som igjen synes på lønn. Det andre er den *kjønns messige arbeidsdelingen*

naturalighet. Den bygger på en forestilling om hvilke jobber og hvilke arbeidsoppgaver som naturlig passer for kvinner og menn. Det er en logikk som sorterer kvinner og menn til ulike jobber og kompetanseområder og som over tid tilskrives bestemte kjønnssegenskaper. Det tredje er *likhetsideologien*, som har gjort ulikhet til et uønsket og taust tema i debatten om kjønn og makt. Forfatterne spør om ikke likhetsideologien må utfordres for å få til like lønn og for å få flere kvinner i ledende stillinger?

Forfatterne konkluderer at begreper som kodifisering og hegemoni (hegemonisk makt) må stå sentralt for å forstå kjønnsmakten slik den utspiller seg i arbeidslivet i dag. De hevder at når arbeidslivet i dag er preget av at kvinner arbeider deltid og ofte velger jobber i de tradisjonelle og ofte lavlønnte kvinneyrkene, er det et uttrykk for vaner, eller tradisjoner og kjønnspekt.

Kjønnshegemoni er et dominerende mønster av prosesser der meningskategorier blir ordnet hierarkisk i og gjennom sosiale praksisformer. Kodifisering kan føre til handlinger som behandler kvinner og menn ulikt. Kvinner kodifiseres som «mor» og menn kodifiseres som «far». I en ansettelsessituasjon hvor fremtidig innsats på jobben skal vurderes, er det tryggest å ansette far. Forestillinger om hva kvinner egner seg til og hva menn egner seg til gir forskjellige kodifiseringsgrunnlag. Analysen (og begrepsapparatet) gjør det mulig å forklare blant annet at vi fortsatt har et svært kjønnsdelt arbeidsmarked og kjønnshierarkiske organisasjoner. (Denne prosessen tilsvarer det vi også betegner som statistisk diskriminering.)

I tråd med en slik analyse vil vurderingen av kvinners og menns lønn i dag være et resultat av det faktiske lønnsnivået, uavhengig av den opprinnelige årsaken til kvinners lavere lønn. Karin Kock som var Sveriges første kvinnelige professor i nasjonaløkonomi ved Stockholm universitet, skriver at forskjeller i kvinners og menns lønnsnivå har eksistert så lenge at det blir sett som en naturlov. Man blir så vant til lønnsforskjellene mellom kvinners og menns arbeid at de blir akseptert som standardlønnsatser. Materielle strukturer vil alltid være meningsbærende; «Kvinner tjener mindre, altså er deres arbeid mindre verdt». Med andre ord; den faktisk situasjonen – ulikelønn – påvirker vår vurdering av situasjonen. Dette påvirker igjen etterspørsel etter arbeidskraft, det blir mer prestige i å ansette en mann i høyere/ viktige posisjoner da mannens arbeidskraft også har en høyere pris. Det kan altså være slik at normen fra (middelalderen), da en full pikelønn var 2/3 av full lønn for en dreng, ubevisst lever videre (SOU 1993:7:177).

### Boks 8.2 Hvor høy lønn vil du tilby en kvinne – og en mann?

Ved Reykjavik Universitet er det gjennomført et eksperiment for å studere årsaker til lønnsgapet mellom kvinner og menn. Eksperimentet tok utgangspunkt i spørsmålet om lønnsgapet kan være relatert til den lønn som kvinner og menn blir tilbudt og hva de krever i lønn. Prosjektet ble gjennomført som et eksperiment med rollespill, hvor deltakerne påtok seg rollen som arbeidsgiver i et web-basert scenario (A morning in the manager's life). I løpet av flere situasjoner og spørsmål ble deltakerne spurt om følgende sentrale spørsmål:

- hvor høy lønn vil du tilby en søker?
- hvor høy lønn tror du at søkeren vil akseptere?
- hvor høy lønn ville du råde din niese eller nevø til å be om?
- hvor høy lønn tror du at niesen eller nevøen vil bli tilbudt i lønn?
- hvor høy lønn vil du råde niesen eller nevøen å være fornøyd med?

Deltakerne vurderte fiktive søkere, hvor det var tilfeldig hvordan kategorien kjønn var fordelt på CVene. Faktorer og uavhengige variabler som det ble antatt ville ha betydning for resultatet var bl a arbeidssøkerens kjønn, tittel på stillingen, deltakerens (arbeidsgivers) kjønn.

Resultatene viste at kjønn har betydning. Det viste seg at søkere med kvinnenavn ble tilbudt betydelig lavere lønn og de ble rådet til å kreve og å akseptere lavere lønn, enn søkere som var tildelt et mannsnavn. Det spilte ingen rolle om arbeidsgiver var kvinne eller mann. Konklusjonen fra eksperimentet er at i alle situasjonene ville kvinnelige søkere oppnå lavere lønn. I gjennomsnitt var lønnsforskjellene som fiktive kvinner og ble tilbudt, om lag 10 prosent lavere enn den lønnen som ble tilbudt de fiktive mennene.

Resultatet viser at i det minste kan deler av lønnsgapet spores tilbake til forventninger hos arbeidsgiver, utviket enten før eller i løpet av forhandlingssituasjonen. Eksperimentet kan sees som uttrykk for at kvinners arbeid tillegges lavere verdi enn menns arbeid. Det forventes og så at kvinner skal ha lavere lønn, og vi forventer at de vil akseptere lavere lønn.

Kilde: Karlsson m fl 2006.

### 8.3 Hvor er vi i dag?

I det følgende skal vi ved hjelp av noen eksempler og forskning se nærmere på holdninger til likestilling og hvordan vi forvalter og omsetter våre idealer og verdier til virkelighet. Vi ser hvordan kvinner og menn har endret sine livsprosjekter, og hvordan vi forstår og praktiserer forsørgerrollen. Vi ser også nærmere på holdninger og verdsettning av kvinners arbeid i arbeidslivet.

#### 8.3.1 Holdninger til likestilling blant gutter og jenter

Boken *Ungdom, makt og mening* fra Makt- og demokratiutredningen stiller spørsmålet om ungdommens oppfatninger om makt, og forholdet mellom generasjoner. Ungdomstiden er utvidet og «ungdom» er blitt et begrep med uskarpe konturer. Ungdom har sin sterkeste forankring blant jevnaldrende og de er under utdanning. Ungdom er ikke kulturelt fristilt, men får interesser og holdninger fra foreldre. De unges interesser og deltakelse reproduseres fra foreldre til de unge og følger dermed etablerte sosioøkonomiske skillelinjer, og det er store variasjoner de unges livsverden og sosial situasjon. De er både i endring og underlagt autoriteter. I dag blir ikke ungdom i samme grad som tidligere sett på som en midlertidig avvikergruppe, men som et viktig speilbilde på fremtiden (Engelstad og Ødegård 2003:9).

I boken stilles spørsmålet om gutter og jenter i dag fremstår som forskjellige med hensyn til deres posisjon i samfunnet. Konklusjonen er et generelt bilde hvor jentene greier seg (minst) like bra som guttene. Flere jenter enn gutter deltar i organisasjoner med politisk dagsorden og de utgjør majoriteten blant førstegangsvelgere. Jentene har større «demokratisk sinnelag», relasjonell kompetanse og dominerer i høyere utdanning. Guttene har generelt større kompetanse og interesser på den teknologiske arenaen. På skolen og i fritiden er gutter og jenter stort sett likestilte. En konklusjon fra boken er at de sentrale likestillingsproblemer ikke ligger i ungdomsgruppen, men i overgangen til det etablerte «*voksen-samfunnet*» (Ibid: 384).

Demokratiundersøkelsen gir et bilde av skolens demokratiopplæring blant 9. klassinger i ungdomsskolen. Et tema i undersøkelsen var holdninger til kvinners rettigheter, i politikken og arbeidslivet. Samlet viser resultatene en sterk støtte til kvinners rettigheter. Men det er også klare forskjeller mellom guttene og jentenes svar. Jenter fremstår som mer likestillingsorienterte enn guttene. Dette kan vær et uttrykk for at de opplever

Tabell 8.2 Støtte til kvinners rettigheter – prosent som svarer enig

	Jenter	Gutter
Kvinner bør stille til valg og delta i politikken på lik linje med menn	93	87
Kvinner bør på alle måter ha de samme rettigheter som menn	96	85
Kvinner bør holde seg borte fra politikk	2	12
Menn og kvinner bør lønnes likt når de har samme slags arbeid	95	84
Menn er bedre kvalifisert enn kvinner til å være politiske ledere	6	24
Når det er lite arbeid bør menn få arbeid før kvinner	5	23

<sup>1</sup> Demokratiundersøkelsen Civic Education Study er en internasjonal undersøkelse som har som hovedmål å gi et bilde av unge menneskers demokratiske beredskap og engasjement. Utvalget var på om lag 3300 norske elever og om lag 90 000 internasjonalt. Den norske delen av undersøkelsen ble gjennomført i 1999.

Kilde: Mikkelsen og Fjeldstad, 2003<sup>1</sup>

likhet mellom kjønn som en selvfølgelig rettighet, men det kan også forstås som at de likestillingsorienterte jentene faktisk er de som opplever et frigjøringsbehov.

Tabell 8.2 viser at jentenes støtte til kvinners rettigheter er større enn guttenes (Mikkelsen og Fjeldstad 2003).

Som vi ser av tabellen mener nesten hver femte gutt at menn er bedre kvalifisert til å være politiske ledere og at menn bør få arbeid før kvinner, når det er lite arbeid. Det siste tyder på at normen om mannen som forsørger fortsatt har et visst fotfeste blant ungdommen. Fem prosent av jentene gir sin støtte til en slik forsørgernorm.

Internasjonalt er det lagt ned et betydelig arbeid for å kartlegge holdninger til vitenskap og teknologi blant ungdom (ROSE prosjektet, også omtalt i kapittel 10). I en fersk rapport brukes norske data fra denne undersøkelsen til å se nærmere på ungdommens holdninger til «alternativer» i utkanten av det vi oppfatter som rasjonelt og vitenskapelig (Sjøberg og Schreiner 2007).

I oppsummeringen heter det at «Det er dramatiske forskjeller mellom interessene til jenter og gutter i Norge». Fra en liste på mer enn 100 mulige temaer å lære om, har forskerne funnet hvilke temaer som er mest populære for jentene og for guttene. Populære temaer for jentene men ikke for

guttene, er: hvorfor drømmer vi når vi sover, hva kan drømmene bety, tankeoverføring, tankelesing, sjette sans, intuisjon, liv og død og menneskets sjel, spøkelses og hekser. Tilsvarende populære temaer for guttene men ikke for jentene, er: hvordan atombomben fungerer, eksplosive kjemikalier, hvordan datamaskinen virker, biologiske og kjemiske våpen, svarte hull, supernovaer, voldsomme fenomener i verdensrommet, helt nye oppfinnelser og oppdagelser i vitenskap og teknologi. Temaer som ligger i utkanten av skolens naturfag står også sterkere blant norske jenter enn blant guttene. Det er områder som horoskoper, astrologi og medisinske alternativer.

Undersøkelsen gir også andre data om ungdommens interesser, holdninger, erfaringer, fremtidsplaner og verdier. I en internasjonal sammenheng er kjønnsforskjellene større jo mer modernisert eller økonomisk utviklet et land er. I alle landene ligger jenter på topp når det gjelder erfaringer med og interesse for det mystiske, men dette er spesielt tydelig i de mer moderniserte og velstående landene. «Norge ligger helt i teten når det gjelder ulikhet mellom jenter og gutter» (Sjøberg og Schreiner 2007).

### 8.3.2 Jenters livsprosjekter

Monica Rudberg og Harriet Bjerrum Nielsen har sett på kjærlighet og likestilling i jenters fortellinger. I *Våt såpe – Kjærlighet og likestilling i unge jenters fortellinger* innleder Monica Rudberg med at den romantiske kjærligheten tenner alle feministiske varsellamper: «It starts when you sink into his arms, and ends with your arms in his sink» (Rudberg 2003: 284). Utgangspunktet for prosjektet var spørsmålet om den romantiske kjærligheten er en del av et undertrykkende kjønnssystem. Forfatterne spør hvordan unge jenter forvalter kjærligheten i en tid preget av spenninger mellom den romantiske kjærligheten som et undertrykkende kjønnssystem og kvinners muligheter til å realisere seg selv som individ og samfunnsmedlem. Her vil vi se nærmere på hvordan jentenes fortellinger kan belyse jenters og unge kvinners livsprosjekter i dag (Rudberg 2003, Nielsen og Rudberg 2006).

Resultatene er basert på en empirisk studie av unge kvinneliv i tre generasjoner. I 1991–92 ble jenter på videregående skole, deres mødre og mormødre intervjuet. I 2002 ble de unge jentene intervjuet på nytt. Resultatet fra de tre gruppene kvinner viser ganske betydelige forskjeller mellom generasjonene.

Mormødre hadde ikke så mange valg, de fleste ble husmødre. Mange ønsket seg utdanning, men med små muligheter ble det viktig å finne seg en god ektemann. Dette var en generasjon som måtte ta ansvar for seg selv. Forskerne har funnet en del bitterhet og forurettelse i denne generasjonen kvinner, som ble opptatt av at døtrene skulle få de muligheter de selv ikke hadde.

Mellomgenerasjonen kunne i prinsippet velge, «men de fleste var fullstendig bevisstløse når de valgte utdanning». De er mest opptatt av seg selv og sine romantiske kjærlighetsprosjekter når de skulle velge utdanning og yrke. De tilpasser derfor sin utdanning til mannen. De så det som selvsagt at de skulle få barn og at kvinner har en viktig rolle i omsorgen og «visst vil de ha jobb, men kjærligheten og familien er viktigere» Det var også denne generasjonen som fikk mest oppmerksomhet fra sine mødre, som gjerne var husmødre. De ble oppvartet, med «ferdigsmurte matpakker nystroket tøy under oppveksten»...

I den unge generasjonen, blir døtrene betegnet som «*tøffe i trynet*». Når de er 18 år er de fast bestemt på å gjøre som de selv vil, og ikke la seg stoppe av en mann. Dersom kjæresten er til hinder for karriere, da får heller mannen vike, sier de. Kjærlighet blir ikke samme frihets- og opprørsprosjekt for 1990-årenes døtre som hos mødrene. De har mye kompetanse om kjønn og likestilling, de vet hvilke problemer som finnes. Først utdanning, god jobb, fast forhold til partner, så barn. De fleste har planer om både mann og barn, og denne tosidige satsingen på både yrke og familie har gjort at forskere har kalt denne generasjonen for en «både – og generasjon», som vil ha alt.

Nielsen og Rudberg (2006) finner imidlertid en forbausende realitetsorientering. Den yngste generasjonen er så realitetsorienterte og så ansvarlige at det nesten er for mye. De føler en sterk forpliktelse til likestillingsprosjektet. De føler det nesten som et press å skulle virkeliggjøre det moderne idealet om selvrealisering. De har merket omkostningene ved at frihet også er et krav til selvstendighet.

Når de blir 30, blir de mindre tøffe i trynet. De har riktignok fått en veldefinert plass i samfunnet, de har fullført utdanning og avansert i yrkeslivet, som beskrevet i fremtidsplanene. 18-åringenes klare ideer om selvrealisering på tross av kjærligheten og familielivet, fremstår som noe mer utydelig 10 år etter. De unge har oppdaget at livet er mer komplisert. De må ta stilling til hvordan de skal håndtere egne krav om frihet og karriere opp mot kjærlighet og parforhold. Flere er barnløse enn det



som var planlagt. Mange nøler med å få barn fordi de er «redd for at kjønnsfellen skal klappe igjen».

Om møtet med arbeidslivet heter det at:

yrkeslivet har en meget viktig plass i disse unge kvinners liv, akkurat som vi kunne se i deres fremtidsplaner. Flere forteller dramatiske historier fra jobben – f.eks. om konflikter og utbrendthet – enn fra kjærlighetslivet. Det er i arbeidslivet de for første gang har opplevd diskriminering som kvinner, det er her man har støtt på psykopatiske sjefer (både menn og kvinner), det er her man har fått seg en på trynet, gått på en smell, stått omtrent med brukket rygg. Men det er også her man har fått økt selvtillit, ikke minst da man har tatt opp kampen: Hvis man truer med å si opp kan man oppleve å gå opp ti lønnstrinn! (Rudberg 2003: 298).

Vi ser en generasjon som utvikler seg fra fornuftige 18 åringer med klare mål og realistiske prosjekter, med en livsplan hvor ikke kjærligheten sto i første rekke, og uten behov for opprør mot mor. Som 30-åring er denne generasjonen kvinner mer ettertenksomme, mer opptatt av følelsenes betydning og konflikter mellom fornuft og følelser. Alle har en yrkeskarriere, de har et avslappet forhold til husarbeid og ser det som noe familien kan gjøre sammen.

### 8.3.3 Forsørgerrollen i endring

I dette avsnittet skal vi se nærmere på mannens rolle i familien og forsørgerrollen. Spørsmålet er om vi fortsatt har sterke historiske føringer på hvem som har ansvaret for å forsørge familien?

Forsørgerrollen oppstod som en norm i kjølvannet av den industrielle revolusjon da menns arbeid ble skilt fra husholdet. Selv om mannen som eneforsørger har eksistert bare i en kort periode, med topp på 50 og 60 – tallet, ble mannen tillagt et ideal om forsørgeransvar. Overklassen satte en standard for folk flest, slik at drømmen om et bedre liv innebar et mål om en forsørgerlønn og en hjemmeverende kone.

Forskning har vist hvor sentralt arbeidet er for menns maskuline identitet (Morgan 1992, Holter og Aarseth 1993, Brandt og Kvande 2003). De betegner mannens jobb og offentlige virke som kjernen i mannens «førsthet», mannen er først og fremst det han gjør i arbeidslivet. Et kulturelt ideal for mannen er å gjøre suksess i arbeidslivet.

Gjennom prestasjoner i arbeidslivet dannes sentrale trekk ved mannens selvoppfattelse og identitet. Et av de dominerende kriterier for maskulinitet har tradisjonelt vært koplet til inntektsgivende arbeid og det å inneha rollen som familiens

forsørger. Morgan (1992) peker på to situasjoner hvor maskuliniteten utfordres, det er når menn mister jobben og når menn går inn på jobbområder som domineres av kvinner. Her aktiviseres det som Ellingsæter og Solheim (2002) omtaler som arbeidslivets tatt for gitte «naturlige» kjønnspremisses.

Vi har mindre forskning om gutters og unge menns livsprosjekter i dag, og deres holdninger til forsørgerrollen. En studie av fire «moderne» menn kan gi ett bidrag til å forstå om og hvordan menn har endret sine livsprosjekter (Aarseth 2007). Det er en historie om fire menn som lever i heterofile parforhold der begge har høy utdanning og tilhører en urban øvre middelklasse der likestilling inngår som et naturlig element i deres moderne livsprosjekt. De ble intervjuet i 1990 og 2005. De fire ble valgt fordi de var eksempler på forløperne til «de nye fedrene». De både følte seg forpliktet til og ønsket å erstatte den gamle forsørgermaskuliniteten med en ny og mer deltakende farsfigur. De er med andre ord en gruppe som representerer dominerende kulturelle idealer.

Femten år senere viste det seg at de hadde løst dette ønsket ved å utvikle likestillingsprosjektet til en «både – og – strategi». Det viser seg at både mor og far i parforholdene investerer mye i både jobb og familie. Gruppen står for en utvikling der forskjellene mellom kvinners og menns tidsbruk utviskes. Det skjer ved at kvinner bruker mindre tid på husarbeidet, menn bruker noe mer tid på familiearbeid, samtidig med at kvinners innsats i arbeidslivet øker. Far er ikke lenger alene om rollen som familieforsørger. En konklusjon fra rapporten er at den kvinnelige hjemmeskaperen og den mannlige familieforsørgeren er erstattet med kjønnsnøytrale livsstilsprosjekter, der drivkraften er muligheter for nytelse og kreativ utfoldelse. De skaper nye motivasjonsstrukturer som gir familiearbeidet mening og tiltrekningskraft (Aarseth 2007: 121).

Også for menn ser det ut til at problemene med å leve likestilte liv er størst i arbeidslivet. En europeisk studie som har sett på nye mønstre blant menn med utgangspunkt i arbeidslivet, fant noe overraskende at de største endringene i retning likestilling kom frem på hjemmebane. Det var private forhold, mer enn jobbforhold, som gjorde menn mer likestilte i forhold til kvinner (Puchert m.fl. 2005).

Generelt kan vi konkludere at det i dag er liten tvil om at kvinners økte yrkesaktivitet også har ført til at menns entydige posisjon som familieforsørger har blitt utfordret. Syltevik og Wærness skriver at:

på det ideologiske planet har utviklingen gått raskt. Fra 1960-tallet til i dag har vi gått fra en sterk vekt på idealet om den mannlige forsørgeren og det kvinnelige husmoridealet, til en norm om den likestilte familien hvor både forsørgeransvar og omsorgsansvar er felles (Syltevik og Wærness 2004).

Det kan beskrives som en utvikling fra idealene om den gode husmor og den gode forsørger til idealet om de likestilte foreldre. Gjennomslaget av normen om toforsørgerfamilier varierer imidlertid mellom grupper i samfunnet og de varierer over livsløpet. Det viser seg imidlertid at det ikke har vært så lett å realisere dette idealet, om to (likeverdige) forsørgere i familien. Det gjelder både virkeliggjørelsen av den nye farsrollen og den nye yrkesaktive kvinnerollen. Som vi har vist i kapitlene 6 og 12 fører det å ha små barn fortsatt til klare konsekvenser for kvinners tilpasninger på arbeidsmarkedet. Det er mødre som reduserer arbeidstiden og som tar ut det meste av foreldrepermisjonen. Menn velger å arbeide overtid. Statistikken viser et bilde hvor mannen har utspilt sin rolle som eneforsørger, men hvor han i stor grad er familiens hovedforsørger. Samtidig som mor har det meste av omsorgsansvaret (Syltevik og Wærness 2004).

Dette bildet blir i stor grad bekreftet av en fersk survey *Likestilling og livskvalitet* gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet og Nordisk institutt for kvinne- og kjønnsforskning (Holter m. fl. 2007). Et funn er at dobbelt så mange menn som kvinner, opplever at de har et hovedansvar for å forsørge familien. Men det er kanskje verdt å merke seg at kun 50 prosent av mennene og 24 prosent av kvinnene mener de har et slikt hovedansvar. Undersøkelsen bekrefter også andre funn om at inntekt betyr mer for menns selvbilde og trivsel, enn for kvinner. Menn i arbeidslivet vil i større grad enn kvinner styre dit pengene er.

#### 8.4 Oppsummering og drøfting

Frem til sent på 1960-tallet var det på sett og vis legitimt å forskjellsbehandle kvinner og menn i arbeidslivet, blant annet gjennom egne tariffen for kvinner og menn i industrien. Mannen som forsørger var normen og gifte kvinners rett til lønnsarbeid var et åpent spørsmål helt frem til 1940. Konjunkturer og etterspørsel etter arbeidskraft, har i stor grad styrt kvinners yrkesdeltakelse, både i antall og valg av bransjer og yrker.

Selv om det i stor grad var akseptert at kvinner og menn hadde hvert sitt arbeidsmarked, med til-

hørende lønn og arbeidsforhold, kan denne perioden også vise til sterke konflikter og politisk opprør mot gjeldende normer, regler og fordeling av goder.

Makt- og demokratiutredningen gir viktige innspill til en beskrivelse av dagens situasjon med hensyn til likestilling og likelønn. Den viser at likestilling er et felt preget av gode intensjoner og velvilje, samtidig som det blir påvist store ulikheter mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Målet om likelønn møter korporativ makt, og vårt regime for lønnsdannelse og forhandlinger, ikke har maktet å fjerne historiske skiller mellom kvinne- og mannløninger. Kjønnsforskningen tar opp en diskusjon om kjønnsmaktens karakter, og ser ulikelønnen som et resultat av den kjønnsmessige arbeidsdelingens naturlighet, eller det de kaller «arbeidslivets skjulte kjønnspremiss».

To historier om holdninger blant unge kvinner og unge menn i dag, viser et felles bilde. Begge ser en yrkeskarriere som vesentlig for sine liv, de har idealer om likestilling og toforsørgerfamilier. De gir oss fortellinger som kan sies å representere «det moderne» og de kan si oss noe om trender i tiden og kanskje fremtiden.

Bildet av moderne kvinner og menn fører oss over til spørsmålet om forsørgerrollen. Mannens rolle som familieforsørger var tidligere den viktigste begrunnelsen for ulik lønn for kvinner og menn. Normen om hvem som skal forsørge familien er i dag i sterk endring, fra en norm om mannen som eneforsørger til toforsørgerfamilien.

I arbeidslivet og det norske samfunn hersker en sterk likhets- og likestillingsnorm, og kjønn er ikke akseptert som legitim grunn til forskjeller i lønn. Men det er fortsatt avstand mellom gjeldende normer og realiteter. Norske gutter og jenter ser i utgangspunktet på likestilling mellom kjønnene som en selvfølge, men for dagens unge er ikke likestilling ensbetydende med likhet.

Spørsmålet vi stilte i dette kapitlet var: Hvor tung er den historiske arven? Det er på mange vis både et umulig og et enkelt spørsmål. Svaret er nærmest gitt, den kulturelle arven vil alltid være tilstede og kontinuerlig være under prøving. Historien viser at den politiske (kvinne)kampen har satt spor. Formelle rettigheter er på plass, og sterke normer om likestilling, likelønn og karriere både hos kvinner og menn, og toforsørgerfamilien med felles ansvar for barn og familie, er i dag utbredt. Samtidig viser handlinger og valg at vi ikke kan avskrive historien som en vesentlig forklaring til vår «*delvise likestilling*».

## Kapittel 9

# Teoretisk rammeverk

### 9.1 Kan teori belyse lønnsgapet? Lønnsgapet i en mangfoldig verden

---

Arbeidskraft er en mangfoldig ressurs, den har mange kvaliteter. Ulike arbeidsoppgaver setter ulike krav til arbeidskraften. For en gitt arbeidsoppgave er noen arbeidstakere mer produktive enn andre og leverer arbeidstjenester av større verdi; de har de kvalitetene som kreves. Det er i samsvar med vår markedsøkonomiske samfunnsforståelse at lønn varierer med verdiskaping. Men arbeidsmarkedet fungerer ikke perfekt, og mange andre forhold enn verdiskaping kan påvirke lønningene, blant annet mangel på informasjon, makt og fordommer.

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn har vært tema for vitenskapelige studier i et halvt århundre. I sin søken etter svar på spørsmålet om hvorfor kvinner gjennomgående tjener mindre enn menn, har forskere hentet innsikt og inspirasjon fra både teoretiske analyser, empiriske studier og politisk debatt. I dette kapitlet ser vi nærmere på sentrale deler av det samfunnsvitenskapelige rammeverket som et bidrag til å forklare lønnsgapet mellom kvinner og menn. Vi vil rette fokus på teoretiske tilnærminger hentet fra sosiologi, økonomi og kjønnsforskning. Det er ikke et klart skille mellom disse tre typene av tilnærminger, men de representerer likevel ulike tyngdepunkt i måter å forklare hvordan arbeidsmarkedet fungerer, og i forståelser av kjønn. Oversikten vil ikke være uttømmende, men skal gi innblikk i noen sentrale tilnærminger. Avslutningsvis vil vi se nærmere på hva vi legger i begrepet diskriminering og belyse ulike former for diskriminering.

### 9.2 Sosiologiske tilnærminger

---

Sosiologiske tilnærminger er karakterisert ved at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn analyseres som et resultatet av relativt stabile, institusjonelt betingete forhold. Dette ble blant annet drøftet i kapittel 8. Kjønnsspesifikk sosialisering kan for eksempel bidra til så vel tradisjonelle karriere- og

yrkesvalg blant arbeidstakerne, som til diskriminering fra arbeidsgiversiden. Institusjonalisert praksis i virksomheter, utdanningsinstitusjoner og andre organisatoriske sammenhenger blir antatt å ha stor betydning for å opprettholde ulikheter i lønn og yrkeskarrierer. Men institusjonelle praksiser, sedvaner og rutiner er konstituert gjennom menneskelig handling og samhandling. Diskusjonen om betydningen av tradisjoner, rutiner samt individer og gruppers valg og preferanser er også sentralt i sosiologien. Kvinnesosiologer kritiserte allerede på 1970 tallet den etablerte sosiologien for ikke å se at det kjønnsdelte arbeidsmarkedet var en konsekvens av kjønnsdelingen mellom de som deltar i arbeidslivet og de som er utenfor, det vil si produksjon versus reproduksjon, eller lønnet arbeid versus ulønnet arbeid (Wærnes 1984, Aga 1975).

Ut fra en sosiologisk tilnærming kan altså arbeidsmarkedets struktur og relasjoner analyseres som sosiale systemer, som over tid utvikler sin egen logikk, sin egen historie og sine egne praksiser. Systemene er underlagt markedskrefter, men markedskreftene kan modifiseres og blokkeres. Som et eksempel kan nevnes at sosialisering kan føre til diskriminering gjennom innlæring av at noe er kvinners arbeid og noe er menns arbeid. Å velge utradisjonelt vil ha omkostninger knyttet til brudd på gjeldende normer. Når menn velger en karriere som sykepleier kan de stå i fare for å bli oppfattet som mindre mannlig. Det samme uttrykkes når man om en kvinnelig leder sier at hun «bare er mann i skjørt». Slike eksempler viser at preferanser og egne valg alltid inngår i en kontekst. Dette samspillet institusjonaliseres blant annet gjennom måten arbeidsmarkedet organiseres på.

#### 9.2.1 Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet

I sosiologien er det kjønnsdelte arbeidsmarkedet den dominerende forklaringen på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Tidligere ble det satt søkelys på kjønnsdelingen mellom de som deltar i arbeidslivet og de som er utenfor, det vil si produksjon versus reproduksjon, eller lønnet arbeid versus ulønnet arbeid. I dag er oppmerksomheten ret-

### Boks 9.1 Arbeidets verdi

Lønn tolkes og brukes som et mål på arbeidets verdi. Lønn og lønnsforskjeller som etableres i arbeidsmarkedet, gir uttrykk for markedsverdien av arbeidet. Lønn er viktig blant annet fordi det gir signaler om hvilke typer arbeid det er knapphet på og om hvilke typer det er rikelig av – både til arbeidstakerne og til arbeidsgiverne, slik at de kan tilpasse seg etter disse signalene. Ut fra dette kan markedet være en hensiktsmessig mekanisme for verdsetting, som en usynlig hånd som styrer et svært komplisert system. Men markedet gir ikke robuste resultater. For det første: Det er langt fra enighet om at markedsbaserte lønninger gir et riktig mål på arbeidets verdi; selv ikke under fullkommen konkurranse. For det andre: Markedsmekanismen er manipulerbar. Gjennom lovregulering og beskatning, og gjennom avtaler mellom arbeidstakere og arbeidsgivere og annen strategisk atferd, kan den markedsbaserte lønnsdannelsen påvirkes.

Dessverre er det vanskelig å finne alternative, mer robuste metoder for å måle arbeidets verdi. La oss likevel prøve: Arbeidet er av verdi for andre enn den som utfører arbeidet, fordi resultatet av arbeidet tilfredsstiller behov, er til nytte og glede for andre og fordi resultatet er et knapt gode. Verdsetting på dette grunnlaget vil ikke være lett, fordi det typisk vil være ulike vurderinger av resultatet av arbeidet. Og vi ville trenge egne undersøkelser for å finne et mål på en gjennomsnittlig verddivurdering. I den grad arbeidet inngår i framstilling av varer og tjenester som omsettes i et marked, vil markedsprisene si noen om verdien av sluttproduktet, men de vil si lite om verdien av hver enkelt arbeidsoppgave.

Alternativt kan vi bruke mål på arbeidsinnsats som grunnlag for verdsetting, for eksempel arbeidstid. Arbeidstid er imidlertid ikke nok, men må suppleres med for eksempel utdanning og erfaring, som indikasjoner på ferdigheter og kompetanse.

En beskrivelse av arbeidsoppgavene som yrke og stilling, kan brukes som indikasjon på hvor krevende arbeidet er. Dess mer krevende arbeidsoppgaver, det vil si dess mer anstrengende eller større krav til ferdigheter og kompetanse, dess større verdi har arbeidet. Ut fra dette vil høy stilling, som for eksempel departementsråd, legitimere høy lønn, basert på at vi aksepterer at høy stilling innebærer krevende arbeidsoppgaver. Som vist i kapittel 7, tar Likestillingsloven utgangspunkt i arbeidsoppgavens krav til kompetanse, anstrengelse og ansvar samt arbeidsforhold som kriterier for arbeidets verdi.

Andre vil legge større vekt på arbeidets verdi ut fra en normativ vurdering. Lønn skal ikke settes ut fra et mål på arbeidets nytteverdi eller markedsverdi, men ut fra arbeidets samfunnsmessige eller moralske verdi. (Det er ingen åpenbar motsetning her, men heller ikke automatisk sammenfall.) Det å hjelpe barn og gamle er verdifullt – ikke fordi det er så få som kan og vil gjøre jobben og fordi det er nyttig, men fordi det å hjelpe barn og gamle er moralsk og verdifullt i seg selv. Å hjelpe andre kan vurderes som mer verdifullt enn å styre et departement eller å støpe aluminiumsprofiler. Det finnes imidlertid ingen felles akseptert måleskala for samfunnsmessig eller moralsk verdi, og det er vanskelig å tenke seg hvordan det skal kunne etableres.

tet mot kjønnssegregeringen i selve arbeidsmarkedet. Denne segregeringen viser seg ved at kvinner og menn har ulike utdannings- og yrkesvalg, og at lavere lønnsnivå følger kvinnedominerte utdanninger og yrker.

Internasjonalt er det en stor forskningslitteratur med bidrag til å forklare arbeidslivets kjønnssegregering (Reskin 1993, Reskin og Bielby 2005). To tilnærminger har dominert denne forskningen; én med utgangspunkt i arbeidstakeren (tilbud) og én med utgangspunkt i arbeidsgiveren (etterspørsel).

Tilbudsforklaringer retter oppmerksomheten rettet mot kjennetegn ved arbeidstakeren, som utdanning, yrkesdeltakelse, sosialisering, arbeidsverdier, mulighetsstruktur med videre. Kvinner og menn kan ha forskjellige preferanser med hensyn til hvordan de vil investere i og bruke sin egen arbeidskraft. Alternativt kan arbeidsmarkedstilpasningene ses som et resultat av maktforhold i familien. En tredje forklaring legger, i likhet med økonomiske tilnærminger vekt på familien eller husholdet som en felles aktør: Under gitte forhold vil det betale seg best for en familie at mannen sat-

ser på arbeidsliv og karriere, og at kvinnen tar ansvar for familie og barn. Det får betydning for deres atferd på arbeidsmarkedet og deres individuelle lønn.

Sosiologiske analyser av kvinners og menns suksess i arbeidsmarkedet vil generelt være opp tatt av den sosiale kontekst arbeidstakere og arbeidssøkere befinner seg innenfor, og spesielt av sosiale nettverk (Granovetter 1995). Særlig på høyere stillings- og lønnsnivåer vil rekruttering ofte skje via nettverk, og dette kan slå forskjellig ut for kvinner og menn.

Etterspørselforklaringer retter fokus mot institusjonelle forhold og mot arbeidsgivers preferanser og forventninger. Ett element her er hvordan kjønnsstereotype preferanser og forventninger kan bidra til å produsere kjønnssegregerte mønstre i arbeidslivet. Mange studier har for eksempel vist at beslutningstakere har en tendens til å foretrekke personer som likner dem selv, såkalt homososial reproduksjon. Kjønn er én av mange kilder til identitet. Slike prosesser kan ofte være mer eller mindre bevisst (Staunæs og Søndergaard 2006). Fra et sosiologisk synspunkt er det interessant å undersøke hvordan forskjellige organisatoriske og institusjonelle forhold begrenser eller stimulerer slike prosesser (Reskin 2002).

Mye av segregeringsforskningen har vært konsentrert om enten den ene eller andre forklarings typen (Blackburn m.fl. 2002, Teigen 2006). Tilbuds- og etterspørselforklaringer har i liten grad vært studert i sammenheng. Studier med et ensidig utgangspunkt i tilbudsforklaringer er kritisert for å bygge på for enkle forklaringer om kvinners valg. Det blir fremholdt at med dette perspektivet kan man ikke forklare hvorfor kvinner og menn har forskjellig lønn, også når de tilbyr samme og like mye arbeidskraft. Det vil si hvorfor like store investeringer i personlige ressurser (humankapital) gir lavere avkastning for kvinner enn for menn. Etterspørseloperspektivet kan på den annen side sies ukritisk å bygge på forutsetninger om at kjønnskjøvheter skyldes diskriminering.

I denne kritikken er det pekt på at arbeidsmarkedet og tilgangen på ledige stillinger vil være et resultat av både tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft. Det er typisk et spørsmål om arbeidsgivers kriterier for utvelgelse og prioriteringer og hvem som melder seg på arbeidsmarkedet, hvilke valg og preferanser de har; og hvordan dette påvirker hverandre.

Segregeringsforskningen er også kritisert for å ha et for avgrenset felt av forklaringer, og i de senere årene er denne tilnærmingene utviklet og supplert med teoretiske perspektiver fra kjønns-

forskningen. I følge Teigen (2006) har større prosesser og endringer i samfunnet vært tillagt påfallende liten vekt i segregeringsforskningen. Endringer på arbeidsmarkedet påvirker både kvinners og menns deltakelsesmønstre. Innenfor den mer makroorienterte kjønnsforskningen er det vanlig å se det kjønnssegregerte arbeidsmarkedet i lys av strukturelle sider ved samfunnet og arbeidsmarkedet. Blant annet førte utbyggingen av velferdsstaten til et stort behov for arbeidskraft, og arbeidskraftreservene besto først og fremst av kvinner. Dette førte til en kraftig økning i antall sysselsatte kvinner i offentlig sektor generelt og i omsorgsykker spesielt, og er et vesentlig bidrag til å forstå kjønnssegregeringen i arbeidslivet i dag.

### 9.3 Økonomiske tilnærminger

Økonomiske tilnærminger er karakterisert ved at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn forklares som et resultat av forholdet mellom tilbud og etterspørsel for ulike typer arbeidskraft, og av konkurranseforholdene i arbeidsmarkedet. Tilbudet er et resultat av arbeidstakernes preferanser og valgmuligheter, etterspørselen er et resultat av arbeidsgivernes målsettinger (typisk: størst mulig overskudd) og valgmuligheter.

Under det som kalles fullkommen konkurranse, vil lønn avspeile verdiskaping, og lønnsforskjeller kan forklares ut fra forskjeller i verdiskaping (og kundens betalingsvilje). Under andre konkurranseforhold vil også andre faktorer påvirke lønnsforskjellene. Vi skal se nærmere på hva som i økonomiske termer menes med arbeidets verdi. Arbeidsmarkedet fungerer imidlertid ikke under fullkommen konkurranse, og vi skal se på situasjoner som gjør at sammenhengen mellom lønn og verdiskaping svekkes. Dette er situasjoner der arbeidsgiver har andre preferanser enn å maksimere overskuddet, situasjoner der det er ufullkommen informasjon (statistisk diskriminering) og situasjoner med maktkonsentrasjon (arbeidsgivermonopol).

Med en økonomisk tilnærming til å forstå lønnsforskjeller mellom kvinner og menn vil vi ta utgangspunkt i at lønningene er et resultat av arbeidstakernes tilbud av arbeidskraft og virksomhetenes etterspørsel – innenfor gitte institusjonelle rammer. Aktørene er rasjonelle og velger best løsning ut fra preferanser og målsettinger, men lønningen er avhengig av rammebetingelsene. Under det som kalles fullkommen konkurranse, vil lønn avspeile verdiskaping, og lønnsforskjeller kan forklares ut fra forskjeller i verdiskaping.

Lov om likestilling mellom kjønnene gir ingen eksakt målestokk for arbeidets verdi, men gir noen kriterier og sier at verdien skal avgjøres etter en helhetsvurdering og nevner kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold som relevante faktorer for denne helhetsvurderingen. Likestillingsloven knytter med andre ord arbeidets verdi til innsatsen; til arbeidskraftressursene som kreves. Et alternativ kunne være å knytte arbeidets verdi til resultatet; til det som kommer ut av innsatsen, til varene og tjenestene. I økonomisk teori er verdibegrepet basert på en kombinasjon av de to perspektivene. Et produkt (en vare eller en tjeneste) har økonomisk verdi hvis det både dekker menneskelige behov (er til nytte og glede) og krever knappe ressurser (arbeidskraft i form av kompetanse og anstrengelse, og/eller naturressurser). Ut fra økonomiske verdilære er det med andre ord ikke tilstrekkelig at to typer arbeid krever samme arbeidskraftinnsats for å kunne si at arbeidet er av lik verdi. Arbeidets verdi vil også avhenge av hvor etterspurt eller verdsatt resultatet er.

I tillegg inneholder lønn elementer av kompensasjon. Det vil oppstå kompenserende lønnsforskjeller og avvik fra hovedregelen ved at lønn justeres ut fra forskjeller i kjennetegn ved arbeidet. Lønn kan kompensere for ulemper (og fordeler) knyttet til arbeidet, som støy, tunge løft, sykdomsrisiko, ansvar, mental belastning og jobbuisikkerhet. Det er opplagt ulike oppfatningene om hvilke typer ulemper som bør utløse kompensasjon. Noen typer kompenserende forskjeller vil av mange bli oppfattet som illegitime, og vil dermed tolkes som lønnsdiskriminering. I et kjønnsdelt arbeidsmarked kan dette resultere i kjønnsbasert lønnsdiskriminering.

Lønnsforskjeller avspeiler også forskjeller i markedsmakt, det kan være mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller mellom grupper av arbeidstakere. Lønnen bestemmes dels av arbeidsgiver ut fra målsettinger om lønnsomhet og eventuelt andre preferanser, dels ved forhandlinger, eller som resultat av spill mellom arbeidsgiver (-organisasjoner) og arbeidstaker (-organisasjoner). På marginen vil arbeidstaker og arbeidsgiver ha motsatte interesser når lønnen skal fastsettes. Den part som har makt til å true med sanksjoner som vil skade motparten, vil «vinne lønnskampen». Arbeidstakere med kompetanse som er verdifull for arbeidsgiver og som kan si «*får jeg ikke høyere lønn, slutter jeg og tar en annen jobb*» – og som blir trodd av arbeidsgiver, har markedsmakt. Kvinner og menn har for eksempel forskjellig mobilitetsmønster. Det kan føre til at arbeidsgivere ikke tren-

ger å gi kvinner så høy lønn som menn for å unngå at de slutter.

En økonomisk tilnærming kan også bidra til å gi innhold til og innsikt i fenomenet diskriminering. I avsnittene som følger presenteres tre ulike typer diskriminering: For det første som et resultat av at arbeidsgivers målsetting ikke er størst mulig lønnsomhet, men (også) å tilfredsstille egne preferanser, som fordommer mot kvinner. For det andre kan det være rasjonelt for arbeidsgivere å forskjellsbehandle arbeidstakere på grunnlag av informasjon om de gruppene arbeidstakerne tilhører – når arbeidsgiver har mangelfull informasjon om deres individuelle kapasitet for verdiskaping. For det tredje kan diskriminering være et resultat av at arbeidsgivere utnytter sin markedsmakt i en situasjon der de har større makt i forhold til kvinnelige enn mannlige arbeidstakere.

### 9.3.1 Preferansebasert diskriminering

Analysen bygger på en antakelse om at individer kan ha fordommer og at noen er beredt til å diskriminere, det vil si handle ut fra sine fordomsfulle preferanser (Becker 1957). Her brukes fordommer mot kvinner som eksempel, men det kan selvsagt være motsatt. Det klassiske eksemplet er at en arbeidsgiver velger å ansette en mann fordi han ønsker en mann, selv om han kunne fått en bedre kvalifisert kvinne – eller en like godt kvalifisert kvinne til lavere lønn. Hvis mange arbeidsgivere handler slik vil resultatet være at kvinner får lavere lønn enn menn for samme type arbeid, eller at de ikke får denne typen arbeid i det hele tatt. Typisk vil det skje en segregering: Arbeidsgivere som diskriminerer vil bare ansette menn; kvinnene vil samle seg hos arbeidsgivere som ikke diskriminerer, men de vil likevel ha lavere lønn enn menn – fordi de har færre arbeidsplasser å velge mellom.

En arbeidsgiver som forfølger slike preferanser, vil imidlertid få høyere kostnader enn arbeidsgivere som bare forfølger målsettingen om lønnsomhet. I et marked med konkurranse vil derfor arbeidsgivere som diskriminerer, bli utkonkurrert.

Foruten arbeidsgiver, kan også kolleger og kunder handle ut fra fordommer og preferanser. Kunder kan for eksempel foretrekke tjenester som er levert av menn, og er derfor villig til å betale mer for slike tjenester enn for identiske tjenester levert av kvinner. Kolleger som foretrekker mannlige kolleger, vil være villige til ta risikoen ved å jobbe sakte for å kunne fryse ut en kvinnelig kollega. Også i disse tilfellene vil resultatet være en tendens til kjønnssegregering av arbeidsplassene og til at kvinner får lavere lønn enn menn for samme type

arbeid, eller at de ikke får den typen arbeid i det hele tatt.

I følge teorien vil arbeidsgivere som diskriminerer, forsvinne – forutsatt at det er effektiv konkurranse. I markeder med liten konkurranse er det mulig at denne typen diskriminering kan overleve. Kundebasert diskriminering er mer robust dersom fordommer er relativt utbredt blant kundene. Kollegabasert diskriminering kan være effektiv og robust på den enkelte arbeidsplass. Men arbeidsplassen vil bare overleve dersom de ansatte aksepterer lavere lønn – for å holde arbeidsplassen «ren». For alle tre typer preferansebasert diskriminering mangler vi empirisk belegg for i hvilken grad det påvirker lønnsstrukturen.

### 9.3.2 Statistisk diskriminering

Et eksempel: En kvinne søker jobb og blir ansatt. Arbeidsgiver er usikker på om hun satser fullt på jobb og karriere. Han vurderer om han heller bør ansette en mann – med tilsvarende kvalifikasjoner. Statistisk sett er det flere kvinner enn menn som avbryter jobbkarrieren for kortere eller lenger tid. Dette er et faktum, og innebærer en reell usikkerhet som arbeidsgiver vil forholde seg til. Avbrudd vil typisk innebære kostnader for arbeidsgiver. Forventet verdiskaping – sett fra arbeidsgivers synspunkt – hos en nyansatt kvinne er derfor lavere enn forventet verdiskaping for en nyansatt mann. Det er rasjonelt for arbeidsgiver å gi lønn ut fra forventet verdiskaping. I dette tilfellet innebærer det lavere lønn for en nyansatt kvinne enn for en nyansatt mann, som i ettertid kan vise seg å være like produktive.

Eksemplet kan synes søkt, men fenomenet som kalles statistisk diskriminering, er trolig ganske utbredt (Phelps 1972, Arrow 1973).

Forutsetningen om fullkommen konkurranse, som inngår i mange økonomiske analyser, er blant annet basert på at alle aktører har full informasjon om alle forhold av betydning, for eksempel at arbeidsgiver vet hvor produktiv hver enkelt arbeidstaker er – både ved ansettelse og seinere. Statistisk diskriminering kan være rasjonelt for arbeidsgiver i en situasjon med usikkerhet og ufullkommen informasjon.

Eksemplet ovenfor kan utbroderes på flere måter. Det kan for eksempel gjøres et skille mellom statistisk informasjon om gruppen av arbeidstakere (forventet verdiskaping og forventet variasjon i verdiskaping for kvinner og menn) og mer eller mindre usikker informasjon om de individuelle mannlige og kvinnelige kandidatene (basert på referanser, intervju etc.). Begge typer informa-

sjon er viktig og vil være av betydning for hvilken lønn arbeidsgiver er villig til å betale for en potensiell arbeidstaker. I tillegg til å foretrekke høy forventet verdiskaping, kan arbeidsgiver ønske å unngå usikkerhet. For noen typer arbeidsoppgaver kan kostnadene ved å ansette feil person være særskilt store. I slike situasjoner kan arbeidsgiver foretrekke å ansette en person med kjente, middels gode kvalifikasjoner (interne opprykk) framfor en ukjent person, som kan være genial.

Av dette ser vi at ulike former for statistisk diskriminering kan bidra til å opprettholde status quo. Statistikk understøttet av tilvante forstillinger og usikkerhet om det nye og ukjente kan gjøre det vanskelig for nykommere å slippe til i arbeidsmarkedet. Dette gjelder selvsagt ikke bare kvinner generelt, men i særlig grad arbeidskraft med innvandrerbakgrunn.

### 9.3.3 Markedsmaktbasert diskriminering (monopsoni)

Arbeidsmarkedet i Norge er karakterisert ved at mange arbeidstakere og mange arbeidsgivere er organiserte og at disse organisasjonene har en vesentlig innflytelse på lønnsdannelsen, også for arbeidstakere og arbeidsgivere som ikke er organiserte. Men det er også sant at både i det uorganiserte arbeidsmarkedet og innenfor rammen av lokal tilpasning og lokale lønnsforhandlinger i det organiserte arbeidsmarkedet, har den enkelte arbeidstaker en viss innflytelse over egen lønn, og arbeidsgivere har innflytelse over lønningene i egen virksomhet. Og for det tredje: For deler av arbeidsmarkedet vil det være relevant å analysere lønnsdannelsen basert på en asymmetrisk maktfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Det typiske tilfellet der arbeidsgiver har større makt enn arbeidstakerne, er et delmarked med én virksomhet som for eksempel etterspør arbeidskraft med spesialisert kompetanse som ikke etterspørres av andre virksomheter, eller som tilbyr arbeidsbetingelser og arbeidsoppgaver forskjellig fra hva andre arbeidsgivere tilbyr. Arbeidsgiver kan dermed sette lønnen relativt lavt. Arbeidstaker vil ønske og kreve høyere lønn, og kan true med å slutte. Dersom alternativet er å flytte og skifte yrke, noe som vil medføre kostnader og velferdstap, er det lite makt bak trusselen – selv om arbeidstakerne organiserer seg. Arbeidsgiver er tilnærmet enekjøper; markedsformen kalles monopsoni (eller oligopsoni) og kan brukes til å forklare kjønnsbasert lønnsdiskriminering – forutsatt at det er visse forskjeller mellom mannlige og kvinnelige ansatte.

Anta at mange av virksomhetens kvinnelig ansatte har spesialkompetanse som i liten grad etterspørres av andre virksomheter. Et velkjent eksempel er omsorgsykker i offentlig sektor, som førskolelærere, syke- og hjelpepleiere. Anta at de fleste av virksomhetens mannlige ansatte er ingeniører med kompetanse som også etterspørres av andre. I dette eksemplet har kvinnene med andre ord færre jobbmuligheter enn mennene. Alternativt kan forskjellen være at mange av kvinnene har særlig sterke preferanser for den typen arbeidsoppgaver vår arbeidsgiver tilbyr, og oppfatter andre virksomheter som lite attraktive. Det kan også tenkes at kvinner ser større verdi i det å være lenge på samme arbeidsplass enn menn.

Monopsonistisk kjønnsbasert lønnsdiskriminering oppstår ved at vår arbeidsgiver utnytter slike forskjeller og behandler kvinnedominerte yrkes- og stillingsgrupper forskjellig fra mannsdominerte grupper – fordi markedsatferden deres i gjennomsnitt er forskjellig. Arbeidsgiver utnytter at arbeidstakere som er like produktive, har ulike muligheter i arbeidsmarkedet. For noen er det lett å finne en like attraktiv jobb et annet sted hos en annen arbeidsgiver (menn), for andre er det vanskelig (kvinner).

Et tilleggsmoment som kan forsterke dette: Hvis menn i gjennomsnitt er mer tilbøyelige enn kvinner til å skifte jobb hvis de får et bedre lønns-tilbud, vil arbeidsgiverne måtte passe mer på å ha konkurransedyktige lønninger for menn enn for kvinner. For å holde på kvinnene kan det tenkes at arbeidsgiver må legge vekt på andre forhold knyttet til arbeidsplassen, men det vil ikke synes i lønnsstatistikken.

## 9.4 Kjønnforskning og kulturalytisk tilnærming

Kvinne- og kjønnforskningen har historisk sett i særlig grad bidratt til å synliggjøre kvinners erfaringer, livsløp og levekår. Et vesentlig bidrag er at kjønnforskningen viser betydningen av kjønn som organiserende prinsipp i kulturen, samfunns- livet, økonomien og vitenskapen.

Kjønnforskningen er et relativt nytt kunnskapsfelt som internasjonalt omfatter både samfunnsvitenskapelige fag, naturvitenskap og humaniora. Det har utviklet seg til et etter hvert mangfoldig, men også motsetningsfylt felt. I en norsk kontekst dekker feltet fem overlappende forskningsområder; kvinneforskning, feministisk teori, kulturbasert kjønnforskning, mannsfors-

kning og seksualitetsforskning. Kunnskapsfeltet har ulike tyngdepunkt hvor noen perspektiver vektlegger for eksempel politisk og økonomisk rettferdighet, makt og medborgerskap, mens andre fokuserer sterkere på konstruksjon av sosiale forskjeller, individuell iscenesettelse eller kulturelle diskurser (Solheim og Røthing, 2007).

Først et *kort historisk tilbakeblikk*. Kjønnrollebegrepet vant gjennom i Skandinavia på 1960-tallet, som et kritisk konsept og et verktøy for politisk endring. Begrepet ble brukt både i forskning og i politikk. Kjønnrollesystemet ble sett som et sett av forventninger rettet mot menn og kvinner, som begrenset deres livsmuligheter. Det var en kritisk holdning til de eksisterende kjønnrollene og de samfunnsstrukturer de var basert på. Men et viktig poeng fra denne fasen er forståelsen av kjønnroller som noe innlært, og som dermed er mulig å endre (Leira 1992). På 1970-tallet la kvinneforskningen vekt på å forstå kvinneundertrykkelse, mannsdominans og makt. Patriarkatsteori ble den framtrедende forklaringen på disse fenomenene. Her ble kjønnrollene sett som et patriarkalsk makthierarki som ga menn kontroll over kvinners livsbetingelser og økonomi.

«Patriarkatet» er et begrep som identifiserer et politisk mål: oppheving av mannlig dominans og frigjøring av kvinner. Teorier om patriarkatet ble viktig for den tidlige feministiske samfunnskritikken og teoriutviklingen. 1970-tallets visjon om kvinnefrigjøring var ikke særlig spesifikk, noe den er skarpt kritisert for senere. Alle kvinner var undertrykte og kvinneundertrykking ble sett som en integrert del av den kapitalistiske samfunnsformasjon (Holter 1982).

I den feministiske, politiske bevegelsen ble makt og dominans forstått hovedsakelig gjennom marxistisk teori koblet sammen med patriarkatsteori. I kvinneforskning utviklet det seg samtidig en tydeligere trend som la vekt på synliggjøring av kvinners liv og hverdags erfaringer. Begreper som kvinnekultur, kvinners ansvarsrasjonale og betydningen av omsorgsrasjonalitet ble sentrale.

I denne perioden var politikkutforming en integrert del av det kjønnsteoretiske forskningsfeltet. Kvinnefrigjøringen og kampen mot patriarkatet hadde en konkret politisk side, den skulle styrke kvinners sivile rettigheter, retten til arbeid og utdanning, penger og selvforsørgelse, og selvbestemmelse i forhold til egen kropp. I løpet av 1980-tallet kom et nytt og betydelig teoretisk skifte, og et viktig kjennetegn ved senere teorier om kjønnsmakt er at de ikke på samme måte definerer et slikt frigjøringsmål (Ellingsæter 1999, Ellingsæter og Solheim 2002:29).



Post-strukturalistiske teorier ser samfunnet som språklig, materielt og symbolsk konstituert hvor ulike aktører gjennom sine handlinger uoppørlig skaper samfunnet og dets institusjoner. I løpet av 1990 tallet fikk slike perspektiver innpass også i norsk kjønnsforskning. Nye begreper og teorier stilte spørsmålsteget ved forklaringskraften i patriarkatsteori og kjønnsmaktsystem og vektla heller andre begreper og tilnærminger med fokus på aktører, prosesser og hendelser. Nye felter som for eksempel etnisitet og seksualitet fikk økt oppmerksomhet. En beveget seg bort fra tradisjonen med marxistisk inspirerte materialistiske analyser av kjønn og makt med fokus på ulikhet og materiell fordeling; og over mot symbolske forståelser av kjønnspekt og studier av kulturelle identiteter og forskjellsdiskurser. I tråd med denne endringen blir kjønn ikke noe man er men noe man gjør.

Innenfor både samfunnsvitenskapene generelt og i kjønnsforskningen betegnes dette som en kulturell og symbolsk vending innenfor fagene, en vending som i mindre grad har omfattet det økonomiske feltet. Den feministisk inspirerte arbeidslivsforskningen sto sterkt på 1970 og 80-tallet i Norge. Utviklingen både innen arbeidslivsforskningen og kjønnsforskningen har medført at økonomi og arbeidsliv har mistet sin plass som det mest sentrale studieområdet for kjønnsforskningen.

Solheim og Teigen (2006) hevder at en kunne ha ventet at denne vendingen ville bidra til å sette fokus på hvordan ikke bare arbeid, men også at kapital og penger har klare kjønnsymbolske aspekter. På tross av at nye post-strukturalistiske teorier har gjort det til dagligtale å snakke om at samfunnslivet og våre kjønnskonstruksjoner er symbolsk konstituert, har det i liten grad kommet til å omfatte det økonomiske feltet. Videre retter kritikken seg mot de nyere teoriens forklaringskraft med hensyn til forstå sosial ulikhet mer generelt.

Solheim (2005) argumenterer med at meningsdannelse er knyttet til ting, objekter og hendelser i den ytre verden, og at det er denne prosessen som gjør at symbolske strukturer er så bemerkelsesverdige stabile. I denne tradisjonen blir det tatt til orde for en syntese som kopler kjønnspektens materielle og symbolske dimensjoner. Det er ulike aspekter ved samme fenomen. Materielle strukturer er alltid meningsbærende, på samme måte som tegn og symboler alltid har en tinglig referanse. Økonomiske kategorier som arbeid og penger erkjennes som symbolske kategorier i seg selv. Penger skaper en verden av betydning.

Selv om det ikke finnes noen enkel analytisk kategori som heter kjønn, så er det et systematisk

empirisk funn at strukturer er kjønn, og at kvinner generelt befinner seg i de laveste sosiale posisjoner. Solheim (2005) hevder at denne utstrakte stabiliteten i kjønnsforestillingene er særdeles vanskelig å forklare i «poststrukturalistiske» rammer.

I denne kritikken blir det lagt vekt på at kvinners deltakelse i arbeidslivet fortsatt er sterkt preget av nedarvede kjønnsstradisjoner. Kvinner jobber fortsatt i overveidende grad som lavlønne omsorgsarbeidere og tjenesteytere, i en symbolsk forlengelse av det «moderlige» omsorgsprosjekt (Ellingsæter og Solheim 2002). Motsetningen mellom arbeid og familie gjenfinnes i arbeidslivet selv, – både i form av vedvarende kjønnsulikhet i arbeidsområder og oppgaver, og i en systematisk lav økonomisk verdsetting av kvinnelige oppgaver (Solheim 2005). Et sentralt spørsmål her er hvilke oppfattelser av arbeidets verdi er knyttet til henholdsvis mannsarbeid og kvinnearbeid. En tese kan være at når kjønns sammensetningen i et yrke endres, endres også vurderingen av yrkets verdi. Siden lønn er forbundet med vurderingen av et arbeids verdi, henger kjønnssegregeringen og lønn uatskillelig sammen. Dette kan også gi et inntrykk til å forklare hvorfor det er så vanskelig å endre gutters valg av utdanning og yrke.

## 9.5 Hva er kjønnsbasert lønnsdiskriminering?

Retten til ikke å bli diskriminert er et grunnleggende menneskerettslig prinsipp. Prinsippet er nedfelt i en rekke menneskerettighetskonvensjoner og innebærer at diskriminering på grunn av kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse mv er forbudt. Kjernen i prinsippet er at hvert menneske har en rett til å bli vurdert som et individ, ikke som en del av en gruppe (Strand 2007:131).

Vi har ingen entydig definisjon av kjønnsbasert lønnsdiskriminering. Grensen mellom hva som er lønnsdiskriminering og hva som kan betraktes som legitime lønnsforskjeller vil alltid være gjenstand for vurderinger. Diskriminering kan brukes om usaklig forskjellsbehandling, om noe som gjøres med vitende vilje. Men diskriminering kan også være ubevisst, et resultat av etablert praksis, og av at tilsynelatende kjønnsnøytrale regler virker diskriminerende.

Kjønnsbasert lønnsdiskriminering er forskjellsbehandling knyttet til kjønn. For å kunne karakteriseres som diskriminering må forskjellsbehandlingen være ubegrunnet og illegitim. Her

vil det selvsagt være ulike oppfatninger om hva som er ubegrunnet og illegitimt. Diskriminering er et begrep vi bruker i dagligtale. Det er definert i lovverket og det er gjenstand for teoretiske og faglige analyser og betraktninger. I det følgende skal vi se nærmere på hvordan likestillingsloven definerer diskriminering, og beskrive tre modeller for diskriminering utviklet innen samfunnsvitenskapen (Petersen m. fl. 1993).

### 9.5.1 Rettslig vern mot diskriminering

Lov om likestilling mellom kjønnene definerer kjønnsdiskriminering, ut fra et juridisk ståsted, se kapittel 7. Vernet mot diskriminering har vært i sterk utvikling, både internasjonalt og i Norge. Prosessen har ført til at flere diskrimineringsgrunnlag og nye samfunnsområder har blitt omfattet av vernet. Lov om likestilling mellom kjønnene kommer til anvendelse ved diskriminering på grunn av kjønn. Det er den eldste loven (1978) og den er revidert flere ganger.

Vibeke Blaker Strand (2007) diskuterer generelt tre vilkår som må være oppfylt for at det skal kunne anses som diskriminering. Ett vilkår er at det må foreligge en årsakssammenheng mellom diskrimineringsgrunnlaget og den dårlige behandlingen en person er utsatt for. For det andre må personen på grunn av handlingen eller unnlatsen havne i en mindre gunstig posisjon enn andre. Det tredje vilkår for at diskriminering skal foreligge er at det i det aktuelle tilfellet ikke er tillatt med direkte eller indirekte forskjellsbehandling.

Lov om likestilling mellom kjønnene bruker begrepet forskjellsbehandling, og ikke diskriminering. Disse begrepene brukes ellers om hverandre, og det er ikke helt klart om de har forskjellig meningsinnhold. Holgersen-utvalget påpekte at det kan være «...grunn til å tro at mange vil oppfatte diskriminering som et negativt ladet begrep, mens forskjellsbehandling oppfattes som mer nøytralt.» Et skille mellom definisjonen av diskriminering og forskjellsbehandling kan være at forskjellsbehandling omfatter både lovlige og lovstridige handlinger, mens begrepet diskriminering brukes om en lovstridig handling (Strand 2007: 141).

Likestillingsloven skiller mellom direkte og indirekte forskjellsbehandling, § 3 generalklausulen. Ved direkte forskjellsbehandling behandles kvinner og menn i samme situasjon ulikt. Forskjellsbehandlingen kan også være indirekte. Begge former kan være resultat av mer eller mindre ubevisste fordommer eller uvitenhet. Slik Lov om likestilling mellom kjønnene definerer indirekte forskjellsbehandling, er det effekten av hand-

lingen som avgjør om vi står overfor forskjellsbehandling eller ikke. Indirekte forskjellsbehandling kan også være et resultat av likebehandling, når utgangspunktet er forskjellig. For å oppnå reell likestilling er det sentralt å avdekke hvordan forskjellsbehandling finner sted i praksis.

Vernet mot forskjellsbehandling står sterkt i likestillingsloven. Det er tilstrekkelig å konstatere at menn og kvinner stilles ulikt. For eksempel vil en situasjon hvor lønn i et arbeidsforhold beregnes etter ulike metoder for henholdsvis kvinne- og mannsdominerte grupper, være tilstrekkelig til å fastslå forskjellsbehandling.

### 9.5.2 Former for diskriminering

For å forstå hva kjønnsbasert lønnsdiskriminering er, kan det være fruktbart å skille mellom ulike former for diskriminering. I det følgende skal vi se nærmere på tre forskjellige mekanismer som kan betegnes som ulike former for diskriminering. (Petersen m. fl. 1993, NOU 1993:17). En mekanisme beskrives som ren (ubegrunnet) lønnsmessig forskjellsbehandling. En annen form for diskriminering skjer ved ansettelse i stillinger. Ved en tredje form kommer diskrimineringen til uttrykk ved at kvinners arbeid verdsettes lavere enn menns arbeid. Mens de to første formene for diskriminering skjer på individnivå ved at enkeltpersoner blir diskriminert, vil den tredje skje på gruppenivå ved at kvinner som gruppe, diskrimineres.

#### *Lønnsdiskriminering for samme arbeid<sup>1</sup>*

Lønnsdiskriminering kan oppstå ved at kvinner mottar lavere lønn enn menn med samme stilling i samme virksomhet. Det innebærer at en kvinne får lavere lønn når om hun utfører likt arbeid med en mann som har høyere lønn. Likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven er todelt, og omfatter både rett til lik lønn for samme arbeid og lik lønn for arbeid av samme verdi. Denne type diskriminering/forsjellsbehandling faller inn under likelønnsbestemmelsens første alternativ, og er med andre ord ulovlig innen samme virksomhet.

#### *Stillingsdiskriminering*

En annen situasjon kan være at kvinner og menn er ulikt fordelt på stillinger og at kvinnedominerte stillinger gjennomgående har lavere lønn. En slik

1. Petersen m.fl (1993) betegner dette som «direkte» diskriminering. Det kan være misvisende i forhold til likestillingslovens bruk av samme begrep i § 3 generalklausulen.

### Boks 9.2 Statistiske analyser kan forklare lønnsforskjeller

Da det ikke er opplagt hva man skal mene med diskriminering eller forskjellsbehandling, er det heller ikke noe enkelt svar på hvor stor del av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn som kan tilskrives diskriminering. Statistiske analyser er tatt i bruk som en indikasjon på diskriminering. En vanlig metode er å ta utgangspunkt i den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn (enten alle lønnstakere eller en gitt gruppe av lønnstakere) og så (ved hjelp av regresjonsanalyse) kontrollere for en rekke bakgrunnsvariabler. Den gjennomsnittlige lønnsforskjellen som blir igjen mellom kvinner og menn når det er tatt hensyn til en rekke variabler som – av legitime grunner – kan påvirke lønn, blir betraktet som et uttrykk for lønnsdiskriminering. Muligheten for at denne restkategorien eller den uforklarte lønnsforskjellen ikke kan karakteriseres som diskriminering, skyldes at analysen ikke fanger opp alle faktorer som legitimt påvirker lønn, vil imidlertid alltid være til stede. Ofte vil det være kjente svakheter i datamaterialet som gjelder utvalget og/eller kjennetegnene – i tillegg til ukjente svakheter.

Et annet problem kan være at analysen blir så finmasket at deler av illegitime forskjeller også forklares (bort). Det viser seg eksempelvis at en stor del av lønnsforskjellen mellom kvinner og menn faller bort når det kontrolleres for relativt detaljerte stillingskategorier; det gjelder både i offentlige og private virksomheter. Stilling kan med andre ord forklare lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Et gjennomgående funn i denne typen analyser er at stillingsgrupper dominert av kvinner har lavere lønnsnivå enn stillingsgrupper dominert av menn. Lønnsgapet mellom kvinner og menn kan med andre ord forklares (eller bortforklares) med høy kvinneandel i stillingsgrupper med lav lønn. Arbeidet som utføres kan like fullt være av samme verdi, og lavere verdsetting av kvinnedominert arbeid eller kvinnedominerte stillinger kan være et resultat av kjønnsbasert lønnsdiskriminering.

Flere slike analyser er beskrevet i kapittel 4.

situasjon kan innebære et element av diskriminering som dels skyldes at menn og kvinner har ulik adgang til stillinger og virksomheter, og dels ulike muligheter ved senere forfremmelser. Det kan være utenforliggende forhold som hindrer kvalifiserte kvinner fra å inneha enkelte stillinger, eller det kan være at adgangen til visse stillinger begrenses gjennom diskriminering ved ansettelser. Stillingsdiskriminering kan også forekomme ved interne opprykk, eller ved at kvinner hindres og har mindre sjans til å komme inn i samme type karrierestiger som menn. Dersom kvinner stenges ute fra de best betalte stillingene, selv om de har like gode kvalifikasjoner som menn, vil stillingsdiskriminering føre til lønnsdiskriminering. Stillingsdiskriminering er også i strid med likestillingslovens forbud mot forskjellsbehandling i arbeidslivet.

At kvinner og menn fordeler seg på ulike stillinger og stillingstyper, kan også være et resultat av arbeidstakernes egne valg og preferanser. Det er et empirisk spørsmål om det foreligger diskriminering eller ikke, det vil si om fordeling på stillinger er resultat av at kvinner blir forbigått eller om det er et resultat av kvinners valg.

Stillingsdiskriminering kan altså være en årsak til kjønnssegregering i arbeidsmarkedet. Dersom kvinner blir forhindret fra å inneha enkelte stillinger, vil dette føre til at segregeringen opprettholdes. Stor grad av segregering kan igjen gi grunnlag for stillingsdiskriminering, ved at kvinner rekrutteres til stillinger hvor sjansene for opprykk og lønnsøkninger er små.

#### *Verdsettingsdiskriminering*

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn kan være et resultat av at kvinnedominerte yrker tenderer mot å være dårligere betalt enn mannsdominerte yrker, til tross for at kompetansekrav og andre lønnsrelevante faktorer, som verdiskaping, ellers er like. En slik situasjon hvor kvinnedominerte yrker lønnes dårligere enn mannsdominerte yrker, kan være en form for verdsettingsdiskriminering. Men igjen er det et empirisk spørsmål om lønnsforskjellene er et resultat av diskriminering, eller om det ligger andre, legitime forhold bak.

Undersøkelser har vist at det er en negativ sammenheng mellom kvinneandelen i en stilling og lønnsnivået i stillingen (Barth m. fl. 2005). Kjønnsegregering på stillinger og yrker er en forutsetning for at verdsettingsdiskriminering skal føre til lønnsforskjell mellom kjønnene. Dersom kvinner og menn er jevnt fordelt over stillingsgrupper, vil forskjeller i lønn mellom stillingsgrupper ikke gi

seg utslag i forskjeller i gjennomsnittlig lønn for kvinner og menn.

Spørsmålet er; hvor stor er den legitime delen av lønnsgapet? Og hvor stor del kan forklares ved hjelp av de tre formene for diskriminering. Som nevnt er det vanskelig å påvise at det skjer diskriminering. Ved hjelp av analyser kan vi imidlertid vise hva som ikke forklarer lønnsgapet, og på den måten få en indikasjon på hva som fører til lønnsforskjeller.

Analyser av lønnsforskjellene viser at forskjellene er forholdsvis små når vi sammenligner kvinner og menn i samme stilling og i samme virksomhet.<sup>2</sup>

Når det gjelder stillingsdiskriminering, så vet vi at en betydelig del av lønnsgapet har sammenheng med at kvinner og menn er fordelt på forskjellige stillinger. Menn dominerer i bedre betalte stillinger, og stillinger som domineres av kvinner har lavere lønnsnivå. Samtidig har vi ikke empirisk grunnlag som kan bevise at dette skyldes diskriminering, ved for eksempel at kvinner diskrimineres ved ansettelse (Jensen og Storvik 2006).

Videre viser analyser at lønnsforskjellene i stor grad følger kjønnsdelingen i arbeidsmarkedet, ved at kvinnedominerte yrker og bransjer i gjennomsnitt har lavere lønnsnivå enn mannsdominerte yrker og bransjer. Det viser seg at prisen for arbeidskraft er lavere i kvinnedominerte yrker, for eksempel i omsorgsyrkene i kommunal sektor, enn for mannsdominerte yrker, i både kommunal og privat sektor. Her blir det et spørsmål om denne prisingen i arbeidsmarkedet kan betegnes som diskriminering, eller om vi anser det som legitimt å la markedet bestemme prisen og derved betale mindre for kvinnelig arbeidskraft. Det var denne lavere prisingen av kvinnelig arbeidskraft som var begrunnelsen for ILOs likelønnskonsensjon i 1951.

2. Likestillingslovens § 5 omfatter både retten til lik lønn for samme arbeid og for arbeid av lik verdi.

For å forstå årsakene til lønnsforskjellene er det derfor ikke tilstrekkelig å studere individuell diskriminering. Det er nødvendig å rette oppmerksomheten mot strukturelle forhold, mot lønnsdannelsen og mot hvordan arbeidsmarkedet fungerer. I tillegg til analyser av strukturelle forhold, vil også bedre innsikt i arbeidstakernes – og da særlig kvinnenes – preferanser og valgmuligheter når det gjelder arbeid, yrke og familie, være viktig.

## 9.6 Oppsummering og drøfting

---

Samfunnsvitenskapene tilbyr teorier som kan bidra til å forklare lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er sentralt. Lønnsforskjeller knyttet til utdanning, erfaring og arbeidsinnsats, herunder ansvar og risiko knyttet til stillingen, kan forklares som et resultat av forskjeller i verdiskaping, og dermed arbeidets verdi. Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn knyttet til slike kjennetegn, oppfattes derfor som legitime.

Det teoretiske rammeverket fra økonomisk, samfunnsvitenskapelig og kulturanalytisk tenking er viktig som analytisk verktøy. De kan nyttes som et hjelpemiddel for å klassifisere fenomener og for å forstå sammenhengene mellom dem. Det ligger imidlertid langt utenfor rammen for kommisjonens arbeid å teste eller vurdere teoriernes gyldighet.

Med utgangspunkt i det begrepsapparatet og det analytiske verktøyet vi har skissert her, vil vi i de etterfølgende kapitlene se grundigere på konkrete forhold som kan bidra til å forklare lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Vi ser på betydningen av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og arbeidstakernes personlige ressurser, preferanser og valg, og vi vil drøfte virkningene av inntektspolitikken og se nærmere på betydningen av barn og omsorgsansvar.

## Kapittel 10

# Kjønnsdelt arbeidsmarked – normer, preferanser og prosesser

### 10.1 Hvorfor er arbeidsmarkedet kjønnsdelt?

I kapitlene ovenfor har vi sett at det norske arbeidsmarkedet er kjennetegnet ved en sterk grad av kjønnssegregering, det vil si at menn og kvinner gjennomgående arbeider i ulike sektorer, yrker og stillinger. Mens kvinner dominerer innenfor offentlig sektor, omsorg og undervisning, arbeider menn i større grad i privat sektor og tekniske yrker. I følge OECD er det norske arbeidsmarkedet et av de mest kjønnsdelte i verden (OECD 2002). Denne kjønnssegregeringen har store konsekvenser for lønnsfordelingen mellom kvinner og menn. Slik lønnsstatistikken vi presenterte i kapittel 4 viste, følger lønnsforskjellene mellom kvinner og menn det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

Lønnsforskjellene har både sammenheng med at kvinner og menn fordeler seg ulikt på sektor, næring, bransje og yrke, såkalt horisontal segregering, men også med at kvinner og menn fordeler seg ulikt i arbeidslivets hierarki, såkalt vertikal segregering. Sagt på en annen måte: At kvinner tjener mindre enn menn per time, har sammenheng med at kvinner er underrepresentert i de godt betalte bransjene og næringene i arbeidsmarkedet, og at de er underrepresentert i de godt betalte stillingene innenfor hver næring.

Vi må anta at en jevn fordeling av kvinner og menn på alle yrker, bransjer og sektorer i arbeidsmarkedet, ville gi en langt lavere lønnsforskjell mellom kvinner og menn enn den vi har i dag. Derfor er det kjønnsdelte arbeidsmarkedet et naturlig utgangspunkt når spørsmålet om hvorfor kvinners timelønn er lavere enn menns, skal besvares.

Statistikken vi presenterte i kapittel 3 viste at kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet i Norge, med noen viktige unntak, er forbløffende stabil. I det foregående har vi vist til ulike fag- og forsknings-tradisjoners teoretiske forståelser av dette. Her vil vi drøfte to av dem nærmere: preferanser og strukturelle føringer. Det er viktig å bemerke at individers valg og ytre rammebetingelser påvirker hverandre gjensidig, og ikke står i motsetningsforhold til hverandre. Vi kan med andre ord ikke forvente å finne at kjønnssegregeringen i arbeidsmarkedet

opprett holdes kun gjennom kvinner og menns ulike preferanser eller gjennom segregeringsmekanismer av mer strukturell art. Bildet er sammensatt, ettersom både individers valg, føringer i arbeidsmarkedet og historie og tradisjon spiller en rolle og påvirker hverandre over tid.

Man kan vanskelig forklare den vedvarende kjønnsdelingen i dagens arbeidsmarked uten å skjele til historien. Historien om kvinners lønnsarbeid ble omtalt i kapittel 8.

I dag finnes det ingen formelle hindringer for at kvinner og menn kan velge de utdanninger og yrker de selv ønsker. Jenter har i dag flere valgmuligheter enn gutter, fordi de gjennomsnittlig har bedre karakterer enn guttene. Men fortsatt er kjønnsforskjellene store og forbausende stabile, både når det gjelder utdanningsvalg og yrkesvalg. Riktignok har det skjedd positive endringer i retning likestilling, som at flere kvinner nå tar høyere utdanning og at kvinneandelen på studieretninger som økonomi, jus og medisin har økt kraftig. Til tross for disse bevegelsene er hovedbildet fortsatt at arbeidsmarkedet er svært kjønnsdelt. Som vi så i kapittel 3, var andelen jenter på helse- og sosialfag omtrent lik i 1991 og i 2001 – nemlig rundt 95 prosent. Jenteandelen på elektrofag var derimot 3,4 prosent både i 1991 og i 2001.

Hvordan skal vi tolke denne stabiliteten? Jenter og gutter velger ulikt når det gjelder utdanning og yrke. Noen mener at jenter av natur er mer opptatt av mennesker og nære relasjoner, mens gutter fra naturens side har større anlegg for tekniske fag. Andre mener at det ikke er natur, men at gutter og jenter har ulike preferanser og livsprosjekter og at det segregererte arbeidsmarkedet er et uttrykk for dette. Preferanser og livsprosjekter hos gutter og jenter drøftes nedenfor.

En annen måte å forstå arbeidsmarkedets stabile kjønnsdeling på, er å fokusere på segregerende strukturer og prosesser i dagens arbeidsmarked som kanalisere kvinner og menn til ulike yrker og bransjer. Dette vil vi utdype senere i dette kapitlet. Videre vil vi også ta opp andre rammebetingelser som kan tenkes å påvirke utdannings- og yrkesvalg, som påvirkning fra foreldre og venner. Avslutningsvis ser vi på mulige konsekvenser av

dagens kjønnsdelte arbeidsmarked. Hvilken betydning har det for lønnsgapet mellom kvinner og menn at noen yrker er mannsyrker mens andre er kvinneyrker? Hvilken betydning har denne segregeringen for arbeidsmarkedets virkemåte?

### 10.1.1 Individuelle preferanser og valg

I dette avsnittet skal vi studere utdannings- og yrkesvalg ut i fra perspektivet individuelle valg og preferanser. Denne drøftingen knytter an til deler av det som er kalt tilbudsforklaringer i kapittel 9. Tilbudsforklaringer forstår kjønnssegregeringen i arbeidsmarkedet på bakgrunn av kjennetegn ved arbeidstakeren, som for eksempel utdanning, yrkesdeltakelse, arbeidsverdier og livsprosjekter.

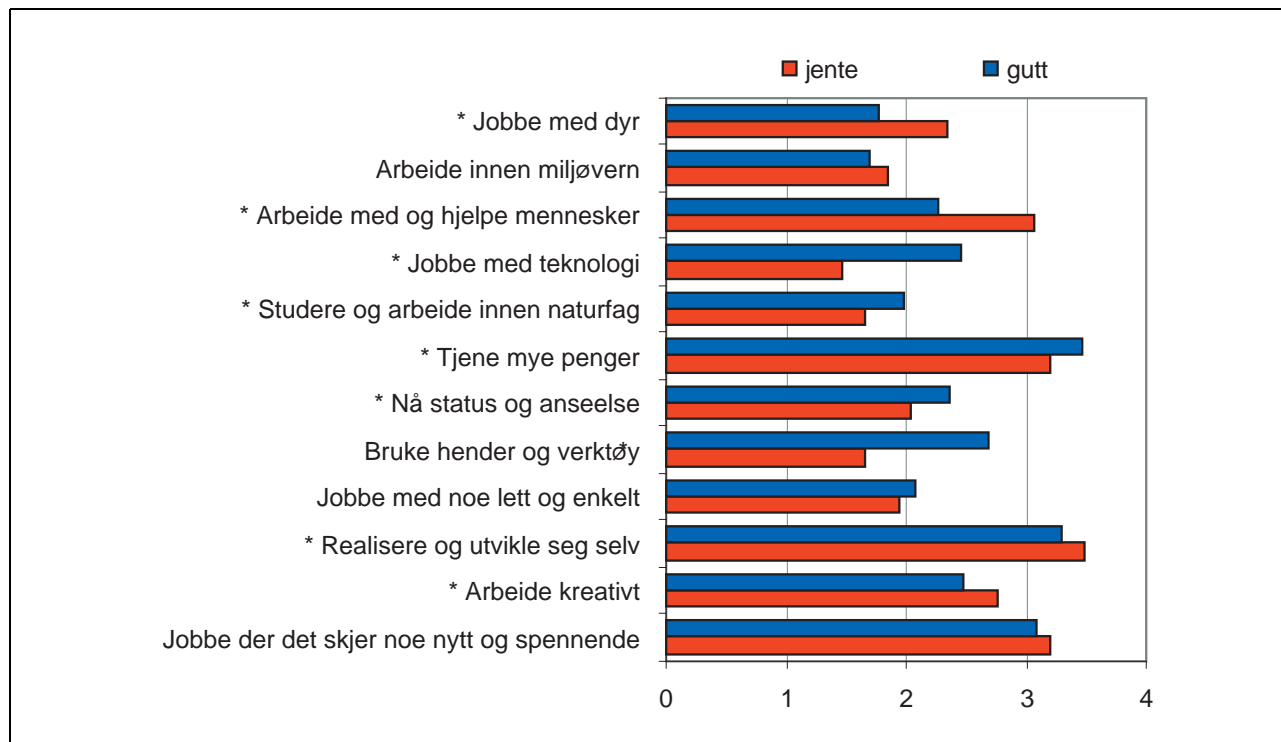
#### *Har kvinner og menn ulike interesser og livsprosjekter?*

Svaret på spørsmålet i overskriften vil avhenge av hvordan man definerer «interesser» og «livsprosjekt». Flere forskere hevder at dersom mennesker stiller seg spørsmålet: Hvilken utdannings- og yrkesvei må jeg velge for å maksimere mine egne interesser og realisere meg selv?, vil gutter og jenter, kvinner og menn gi ulike svar. Det kan være

flere grunner til dette. Kjønnforskjellene kan bestå i at kvinner og menn har ulike interesser, de har ulike livsprosjekter (det vil si forestillinger om sin familie-, fritids- og yrkeskarriere), eller at de har ulike komparative «produktivitetsfordeler» (hva gjelder husarbeid, studier eller arbeid i markedet) (Jonsson 2004:352).

I Norge har forskerne Schreiner og Sjøberg (2006) undersøkt hvilke prioriteringer ungdom gjør ved valg av utdanning og yrke, med et spesielt fokus på naturvitenskap og teknologi. Det viser seg at svarkategorien «interesse for faget» er det mest sentrale kriteriet for ungdoms valg av studieretning. Når elever i 10. klasse blir spurt om hvilke faktorer de vektlegger for deres fremtidige arbeid, kommer svarforskjeller mellom kjønnene tydelig frem. Som vist i figur 10.1 er det blant annet viktigere for jenter å arbeide med mennesker enn det er for gutter. Det er også flere jenter enn gutter som nevner å jobbe med dyr som en viktig faktor. I forhold til jentene prioriterer guttene høyere å jobbe med teknologi. Det er også større interesse for å bruke hender og verktøy blant gutter enn blant jenter.

Også i Sverige har studier vist at det eksisterer visse forskjeller i gutter og jenters interesser for ulike fag. Gutter tiltrekkes av tekniske fag, mens



Figur 10.1 I hvilken grad elevene vektlegger ulike faktorer for deres fremtidige arbeid. Gjennomsnitt for jenter og gutter

\* Statistisk signifikante ( $p < 0,01$ ) forskjeller mellom jenter og gutter.

Kilde: Schreiner og Sjøberg 2006:27.

jenter tiltrekkes av språk og omsorg. Jenter oppgir i spørreundersøkelser at de gjerne vil ha et yrke hvor de kan «arbeide med mennesker» (Jonsson 2004:357, SOU 2004:43). At jenter og gutter har ulike faginteresser kan hjelpe oss å forstå hvorfor arbeidsmarkedet er inndelt i typiske kvinneyrker og mannsyrker.

Slik forskning har gitt inspirasjon til ulike skoleutviklingsforsøk, det vil si eksperimenter med å trekke jenter spesielt til naturvitenskapelige og tekniske fag og utdanninger. Ved å understreke for eksempel informasjons- og kommunikasjonsteknologiens mykere sider i annonser, pensum og fagpresentasjoner, det vil si forhold man tradisjonelt assosierer med kvinnelighet, har det vært mulig å trekke til seg jenter i større grad. Slike strategier har vært benevnt strategisk essensialisme og har også blitt sterkt kritisert for nettopp å understøtte kjønnsstereotyper heller enn å svekke dem (Corneliussen 2003, Faulkner 2000, Lagesen 2000, 2003).

Noen mener at kvinner har mer varierte livsprosjeKter enn menn, og at dette kan forklare kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet. Det er imidlertid gjort få empiriske studier som systematisk kartlegger kvinner og menns livsprosjeKter eller livsstilspreferanser. En hypotese som tar utgangspunkt i livsprosjeKter, går ut på at kvinner ønsker å legge til rette for å kombinere lønnsarbeid med tid til familien. «Familieprosjektet», sammen med at kvinner kan ha mer varierte livsinteresser enn menn, antas å være vel så viktig for kvinner som «karriereprosjektet». Derfor velger kvinner jobber hvor det er mulig å kombinere karriere med familie og fritid, for eksempel yrker hvor man kan jobbe deltid og ikke trenger å investere mye tid og krefter i jobben. Antagelsen er at kvinner som legger større vekt på familielivet og på forfølgelse av fritidsinteresser, enn på karriere, er villige til å betale en pris i form av lavere lønn og dårligere karriereutvikling enn menn. Dette gjør de rett og slett fordi karriere og høy lønn ikke er den eneste eller høyeste prioriteten i livene deres.

En beslektet teori sier at kvinner, fordi de ønsker å kombinere karriere med familie, velger yrker hvor «straffen» for fravær fra arbeidsplassen i forbindelse med forpliktelser i hjemmet, er mindre. Dette kan for eksempel være yrker hvor det ikke stilles høye krav til stadig akkumulering av ny og oppdatert kompetanse (Ibid:353, Blackburn m.fl. 2002:516). I nordisk sammenheng har enkelte forskere pekt på en sammenheng mellom kjønnssegregeringen i arbeidsmarkedet og særtrekk ved den nordiske velferdsstatsmodellen, omtalt som «tesen om offentlig sektors tiltrekning» (Hansen

1995, sitert i Teigen 2006:22). Hypotesen er at kvinner som jobber i offentlig sektor i mindre grad «straffes» for å ha omsorgsansvar hjemme fordi offentlig sektor tilbyr bedre betingelser for å kombinere familie og arbeid. Dette gjør offentlig sektor til en attraktiv arbeidsplass for kvinner. At så mange kvinner velger å jobbe i offentlig sektor, bidrar til kjønnssegregering mellom sektorene. «Kjennetegnet ved, og omfanget av, offentlig sektor i Norge, bidrar til å føre kvinner og menn inn i ulike yrker, stillinger og sektorer på det norske arbeidsmarkedet», skriver Teigen (2006:22).

Livsprosjekt-perspektivet kan brukes for å forklare både horisontal og vertikal segregering i arbeidsmarkedet. Om en kvinne på grunn av hensynet til familien ønsker å jobbe deltid, vil hun fort kanaliseres inn mot, eller søke seg til, yrker hvor deltid er vanlig. I dag finner vi slike muligheter først og fremst i typiske kvinneyrker, for eksempel i helse- og omsorgssektoren. Dermed bidrar valget om deltid til å opprettholde den horisontale segregeringen, og kvinnen havner gjerne i et tradisjonelt kvinneyrke. Kvinner med et familieorientert livsprosjekt anser det antagelig heller ikke som rasjonelt å velge en lederstilling som innebærer mye ansvar og lange arbeidsdager. Dermed har teorien om kvinners og menns ulike livsprosjeKter også potensial til å belyse den vertikale kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet, det vil si kvinners underrepresentasjon i lederstillinger.

I følge den britiske sosiologen Catherine Hakim (2002), som baserer seg på spørreundersøkelser blant menn og kvinner i Storbritannia, har menn flest en sterk preferanse for fulltidssysselsetting gjennom hele den yrkesaktive delen av livsløpet. Kvinner, på sin side, er mer heterogene enn menn hva angår livsstilspreferanser, hevder hun. Hakim deler kvinnene inn i tre hovedgrupper, nemlig de «hjemmesentrerte», de «adaptive» og de «arbeidssentrerte». De hjemmesentrerte kvinnene vil ha mange barn og en rolle som hjemmeverende på heltid. De arbeidssentrerte vil sjeldnere inngå i parforhold og få færre barn enn de øvrige; de vil ta mer utdanning, ha høyere sysselsetting og oftere være i fulltidjobb. Det store flertallet av kvinner er imidlertid adaptive, og disse vil foretrekke å leve i samliv med mann og barn og jobbe deltid. Ved hjelp av denne tredelingen finner Hakim at kvinners preferanser for ulike livsstiler, kan predikere deres yrkesvalg, arbeidstid og mest sannsynlig også deres lønnsnivå (2002:2).<sup>1</sup>

1. Det finnes ikke relevante data for å undersøke om det er en sammenheng mellom livsstilspreferanser og lønnsnivå, skriver Hakim (2002:2).

Det har vært stilt spørsmål ved om Hakims preferanseteori passer på norske forhold. Teorien forutsetter at kvinner og menn har reelt ulike og konstante preferanser når det gjelder balansen mellom arbeid og familieliv. Norsk likestillingspolitikk på sin side, har hatt som mål å gjøre det lettere for småbarnsforeldre å kombinere disse to livsprosjektene. Det har vært lagt vekt på endringsmulighetene, ikke stabile preferanser. Blant annet har Ellingsæter (1995, sitert i Kjeldstad og Nymoen 2004:10) vist at preferanser for lønnet arbeid varierer mindre systematisk mellom kvinner og menn i Norge enn i Hakims materiale.

Dette funnet bekreftes i Torp og Barths undersøkelse av faktisk og foretrukket arbeidstid i 15 europeiske land (2001). Her fremgår det at 76 prosent av alle mannlige ansatte i Europa ønsker å jobbe fulltid. Det tilsvarende tallet i Norge er lavere: Her ønsker bare 66 prosent av mennene å jobbe fulltid. Blant europeiske kvinner ønsker 45 prosent å jobbe fulltid, mens 40 prosent av norske kvinner ønsker det samme. Hva angår foretrukket arbeidstid, er altså forskjellene mellom kjønnene noe mindre i Norge enn i det øvrige Europa.

Funnene viser samtidig at det er en betydelig forskjell på kvinner og menn når det gjelder foretrukket arbeidstid. Også i Norge er det langt flere kvinner enn menn som har en preferanse for deltidsarbeid. Disse tallene kan leses som en støtte til teorien om at kvinner og menn har ulike forestillinger om hvilken livsstil som er å foretrekke. De høye deltidstallene blant kvinner kan også være et tegn på at norske kvinner ser seg nødt til å *velge* mellom familie og lønnsarbeid. Dette til tross for at en viktig målsetting i norsk familie- og likestillingspolitikk å legge til rette for at både kvinner og menn skal kunne kombinere familieliv og yrkesliv.

#### *Produktivitetsfordeler og arbeidsdeling i hjemmet*

En annen økonomisk orientert teori om kjønnssegregering tar utgangspunkt i produktivitetsforskjeller innad i parforhold. Beckers spesialiseringsteori ser familien som en produksjonseenhet der spesialisering leder til maksimal effektivitet for husholdningen (Becker 1971). Innenfor en slik modell anses det som rasjonelt at mannen, som oftest er den som har høyest lønn, bruker mest tid på lønnsarbeid, mens kvinnen, som ofte er flinkest til husarbeid, bruker mer av sin tid i hjemmet. Becker beskriver her en situasjon som virker selvforsterkende på kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet: Fordi menn tjener mer enn kvinner, prioriteres deres deltagelse på arbeidsmarkedet, og dermed tjener de enda mer. Fordi kvinner tjener mindre

enn menn, reduserer de innsatsen på arbeidsmarkedet og dermed tjener de enda mindre (Blackburn m.fl. 2002:517).

Her bunner ikke arbeidsdelingen først og fremst i at menn og kvinner har ulike interesser, men i en rasjonell nyttekalkyle. Hvis kvinnen utfører husarbeidet med høyere effektivitet enn mannen, samtidig som menn gjennomgående får høyere timelønn enn kvinner, er det rasjonelt at kvinnen blir den som jobber deltid dersom familien har behov for at ett av medlemmene kutter ned på sin arbeidstid. Familien som enhet vil tjene på en slik løsning.

Finnes det indikasjoner på at spesialiseringsteorien kan forklare kjønnssegregering i det norske arbeidsmarkedet? Den høye andelen kvinner som jobber deltid, hele 43 prosent, peker i den retning. Mye tyder på at kvinnen er den som går ned i stilling når familien havner i «tidsklemma». Som vi så i kapittel 3, viser Kjeldstads (2006:537) studie av omfanget av deltidsarbeid mellom kvinner og menn, at gifte kvinner med barn har større sannsynlighet for å være deltidsarbeidende enn andre kvinner. Tidsbruksundersøkelser fra SSB viser også at deltidsarbeidende kvinner med mindreårige barn gjør mer husarbeid enn de som jobber heltid.

#### *Kvinnelige ledere*

En av årsakene til at kvinner i gjennomsnitt har lavere timelønn enn menn, er at det finnes få kvinner i lederstillinger. I Norge er det gjort flere studier for å undersøke om kvinner viser interesse for å bli ledere. Andreassen og Folkenborg (2002) har gjort en spørreundersøkelse for å kartlegge kvinners og menns ønsker for egen karriere. De har spurt et utvalg av medlemmene i Norske siviløkonomers forening, Norske sivilingeniørers forening og Norges juristforbund om deres karriereplaner. Disse ble valgt fordi de representerer utdanningsgrupper som i størst grad rekrutterer til lederstillinger i det private næringslivet.

Utvalget ble først spurt om de kunne tenke seg å inneha en lederstilling i den virksomheten de jobbet i, eller i en annen virksomhet i løpet av karrieren. Hele 80 prosent, både blant menn og kvinner, svarte bekræftende på dette. Det var ingen kjønnsforskjell i svarfordelingen. Disse dataene tyder altså på at kvinner vil ha lederstillinger. Samtidig er det vår vurdering at selve spørsmålsformuleringen er problematisk, fordi spørsmålet ikke inneholder noen tidsangivelse. Man har i stedet brukt den uforpliktende formuleringen «i løpet av karrieren». Formuleringen stiller heller ikke respondentene



ovenfor de kostnader i form av mindre tid til alternative gjøremål, som en lederjobb innebærer. At spørsmålet er stilt på en slik måte kan forklare den høye andelen som svarer bekreftende på spørsmålet. Vel så interessant er det kanskje at kvinnene i studien i like stor grad som menn sier at de føler seg kvalifisert for å inneha lederstillinger, og seks av ti menn og sju av ti kvinner sier at de liker ansvaret som følger med å ha en lederstilling (Ibid: 16–19).

Det samme utvalget ble også spurt hvorfor en del menn og kvinner velger bort lederstillinger. Langt flere kvinner enn menn oppgir at en lederstilling ville gått for mye på bekostning av deres fritid. Dette fremstår som den viktigste grunnen for å velge bort lederstillinger. Omsorgsforpliktelser hjemme er et annet hensyn som slår sterkt ut hos kvinnene, men mindre blant mennene. Fem av ti menn, mot åtte av ti kvinner som har omsorg for barn, sier at en lederstilling ville passe dårlig med omsorgsforpliktelsene deres hjemme. Det siste funnet kan tyde på at kvinner fortsatt opplever å ha hovedansvaret for hjemmesfæren, selv om de er yrkesaktive i krevende stillinger.

Storvik (2006) gjør en undersøkelse av motivasjon, erfaringer og karriereadferd blant ledere i staten. Hun finner at det hovedsakelig ikke er forskjell på menn og kvinners karriereønsker. På spørsmål om fremtidige jobbønsker, svarer 29 prosent av mennene og 34 prosent av kvinnene at de ønsker å avansere til en høyere plassert lederstilling innen samme organisasjon. Storviks undersøkelse viste også at mannlige og kvinnelige ledere i staten i snitt arbeidet like mange timer i uka (Ibid:236).

Oppsummert ser vi at kvinnene i Andreassen og Folkenborgs undersøkelse, så vel som i Storviks undersøkelse, viser like stor interesse for å avansere karrieremessig som menn, og de har tro på egne evner. Kvinnene i disse undersøkelsene er imidlertid kvinner som allerede i utgangspunktet er ressurssterke og har gjort til dels kjønnsutypiske valg. Det er ikke snakk om representative utvalg av norske kvinner. Det er derfor kanskje ikke overraskende at vi her finner kvinner som ønsker lederstillinger. Spørsmålet er om vi finner den samme preferansen for karriere og yrkesarbeid også blant kvinnene i resten av befolkningen?

Synovate MMI (2006) gjennomførte høsten 2006 en spørreundersøkelse for Dagbladet med tema jobbsituasjon, karriereinnstilling og familieforhold blant norske kvinner og menn. Denne undersøkelsen gir et bredere bilde av befolkningens syn på jobb og karriere. Her brukes klassifisering «karriererettet» om personer som er mer

opptatt av karriere enn andre. Denne gruppen har til felles at de oppfyller visse kriterier: de har lederansvar, personalansvar, eller kvalitetssikringsansvar og de ønsker en lederstilling og arbeidsoppgaver som stiller store krav til seg. Den tredjedelen av de yrkesaktive som skårer høyest på denne indeksen, kalles karriererettede. I vår sammenheng er det interessant å se om kvinner og menn skårer likt eller forskjellig på denne indeksen. Undersøkelsen viser at 32 prosent av mennene, mot 23 prosent av kvinnene, kan kalles karriererettede. Det er altså flere menn enn kvinner i denne gruppen, men forskjellen mellom kjønnene er kanskje ikke like stor som forventet.

Undersøkelsene over tyder på at kvinner i tilnærmet like stor grad som menn ønsker lederstillinger, men at flere kvinner enn menn føler at en lederstilling ville gå på bekostning av fritid og omsorgsforpliktelser hjemme. I dag er kun tre av ti ledere i Norge kvinner. Maktutredningens eliteundersøkelse viser at bare 16 prosent av 1725 personer som ble definert som toppledere innenfor ulike sektorer, var kvinner (Skjeie og Teigen 2003:57).<sup>2</sup>

Et interessant spørsmål er hvordan toppsjefene selv forklarer dette underskuddet på kvinner. Maktutredningens eliteutvalg ble bedt om å ta stilling til en serie mulige forklaringer på mannsdominansen. Tabell 10.1 viser oppslutningen om mulige forklaringer i et forklaringskart.<sup>3</sup>

Forklaringskartet viser at den aller vanligste forklaringen på spørsmålet om hva mannsdominansen i topplederstillinger i Norge kan tenkes å skyldes, er at det er for få kvinner som søker seg til lederstillinger. Som vi ser er dette en utbredt forklaring både blant mannlige toppledere (86 prosent) og blant kvinnelige toppledere (77 prosent). Skjeie og Teigen kaller denne forklaringen en *ikke-diskrimineringsforklaring*. Det er en tilbudssideforklaring, som tar utgangspunkt i forhold ved kvinnene selv, ikke på trekk ved organisasjonen eller rekrutteringsprosessen.

En annen type forklaring er *diskrimineringsforklaringer*, som peker på strukturelle barrierer som hinder for å rekruttere kvinner til lederstillinger. Disse får mindre oppslutning. Påstanden «For mye rekruttering til stillinger skjer gjennom uformelle nettverk» får bare støtte av 27 prosent av mennene

2. Eliteundersøkelsen delte opp i ti ulike samfunnssektorer og identifiserte topposisjonene i hver sektor. Utvalget besto av 1725 personer.

3. Med oppslutning om en forklaring menes andelen respondenter som har svart at den aktuelle forklaringen er viktig eller svært viktig for å forklare underskuddet av kvinner i topposisjoner i arbeids- og organisasjonslivet (Skjeie og Teigen 2003:112-113).

Tabell 10.1 Mannsdominansens grunner. Forklaringskart.

Forklaringskart		
Status	Oppslutning blant menn	Oppslutning blant kvinner
Allmenn	Det er for få kvinner som søker seg til lederstillinger (86 %)	
Utbredt		Det er for få kvinner som søker seg til lederstillinger (77 %) For mye rekruttering til lederstillinger skjer gjennom uformelle nettverk (61 %)
Omstridt	Kvinnens omsorgsoppgaver begrenser arbeidsinnsatsen på jobben (48 %) Rekruttering av kvinnelige ledere er ikke en prioritert oppgave (36 %)	Rekruttering av kvinnelige ledere er ikke en prioritert oppgave (52 %) Kvinnens omsorgsoppgaver begrenser arbeidsinnsatsen på jobben (44 %)
Marginal	For mye rekruttering til lederstillinger skjer gjennom uformelle nettverk (27 %)	Kvinnelige søkere blir forbigått ved ansettelser (25 %)
Ekskludert	Mange menn har problemer med å samarbeide med kvinnelige ledere (14 %) Mange kvinner takler presset dårligere enn menn (7 %) Kvinnelige søkere blir forbigått ved ansettelser (7 %)	Mange menn har problemer med å samarbeide med kvinnelige ledere (13 %) Mange kvinner takler presset dårligere enn menn (2 %)

Kilde: Skjeie og Teigen (2003:121).

i utvalget. 61 prosent av kvinnene stiller seg derimot bak dette utsagnet.

Vi ser altså at eliteutvalget tenderer til å forklare den vertikale kjønnsdelingen i arbeidsmarkedet – fraværet av kvinner i topposisjoner – med kjennetegn ved kvinnene selv. Her er det kvinner og menns ulike preferanser og valg som forklarer hvordan kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet opprettholdes. Skjeie og Teigen peker på at denne tilbudsdeforklaringen kan tolkes som en bekvem forklaring for lederne, ettersom problemet da plasseres utenfor organisasjonen. Forfatterne utelukker imidlertid ikke at det kan finnes en viss «realitetsorientering» i toppledernes utsagn (Ibid:122). Med andre ord, kanskje forholder det seg virkelig slik at kvinner sjeldnere søker lederstillinger, selv om de i undersøkelser oppgir å være motiverte og interesserte i slike stillinger.

#### *Hvorfor søker ikke flere kvinner lederstillinger?*

Flere studier viser at kvinner søker seg sjeldnere til lederstillinger enn menn. Men hvorfor er det slik? Sett på bakgrunn av hva studier viser om kvinners ambisjoner og interesse for lederstillinger, er dette noe overraskende.

At kvinner har andre livsbetingelser enn menn fordi de har større ansvar for arbeidet i hjemmet, er en påstand som ofte løftes frem for å forklare kvinners uvilje mot å søke lederstillinger. I studiene fra henholdsvis staten og privat sektor så vi visse forskjeller mellom sektorene. Blant lederne i staten var det ingen kjønnsforskjeller når det gjaldt balansen mellom familie og karriere. I privat sektor var det derimot flere kvinner enn menn som oppga at de hadde valgt bort karriere fordi lederansvar vanskelig lot seg kombinere med familieliv. Sistnevnte funn kan tyde på at kvinner fortsatt opplever å ha hovedansvaret for hjemmesfæren, selv om de er yrkesaktive i krevende stillinger. Vi kan derfor ikke utelukke at det faktisk at kvinner fortsatt gjør mesteparten av arbeidet hjemme, fører til at de sjeldnere søker seg til lederstillinger.

Storvik (2006) lanserer en alternativ hypotese for å forklare kvinners lave søkerfrekvens. Hennes studie viser at kvinner søker stillinger i like stor grad som menn når de oppfordres til å søke, men at kvinner på alle nivåer i staten er mindre flinke til å søke på stillinger uoppfordret. Storvik tolker dette som en indikasjon på at kvinner vegrer seg for å søke fordi de frykter at det finnes et glasstak som vil hindre dem i å nå til topps. Et slikt inntrykk oppstår blant annet fordi kvinnene observerer den

lave kvinneandelen på toppledernivå, og tolker denne selv som et uttrykk for diskriminering. «Et forestilt glasstak kan ha en negativ effekt fordi det kan føre til at kvinner blir mindre optimistiske enn menn når det gjelder egne sjanser for å få en lederstilling,» skriver Storvik (Ibid: 250). Det er altså ikke nødvendigvis faktisk diskriminering, men *forventning om diskriminering* som forklarer kvinnes søkevegring, mener forfatteren.

#### *Hvorfor forlater kvinner lederstillinger?*

Nyere forskning har vist at kvinner har en tendens til å forlate lederstillinger hyppigere enn menn. Andelen kvinner i lederstillinger er ikke bare avhengig av hvor mange kvinner som begynner i slike jobber, men også av hvor lenge de blir værende. Colbjørnsens (2004) studie av norske ledere og deres håndtering av lederrollen viser at andelen kvinnelige ledere har blitt redusert i perioden 1999 – 2002. Mens det i 1999 var 23,8 prosent kvinnelige ledere, var dette tallet redusert til 21,4 i 2002 – en nedgang på omtrent 10 prosent. Forklaringen på nedgangen ligger ikke først og fremst i at virksomhetene rekrutterer færre kvinner, men i at kvinnene forlater lederrollen etter kortere tid enn mannlige ledere. Dette gjelder særlig yngre kvinnelige ledere. Et viktig spørsmål er hva som forklarer denne avgangen fra lederstillingene?

Colbjørnsen undersøker flere mulige forklaringer på at kvinner hyppigere enn menn forlater sjefskontorene. Én mulighet er at omsorgsansvar for barn gjør det vanskeligere for kvinner enn for menn å fortsette lederkarrieren. Denne hypotesen avkrefte imidlertid – kvinner som har små barn hjemme har større sjanse for å fortsette som leder, viser spørreundersøkelsene. En annen mulighet er diskriminering. Kanskje kvinnene møter så mange synlige eller usynlige barrierer på arbeidsplassen at de heller søker andre utløp for sine ambisjoner enn lederrollen? Heller ikke denne hypotesen holder, for unge kvinnelige ledere som oppgir at de må yte mer enn mannlige ledere for å nå like langt, har større sjanse for å bli i lederrollen.

Colbjørnsen konkluderer med at verken familieforpliktelser eller glasstaket eller andre diskriminerende mekanismer er årsaken til at mange kvinnelige ledere forlater posisjonen. Derimot er det to andre faktorer som spiller inn – utdanning og lederjobbens attraktivitet. Kvinner med høyere utdanning har en tendens til å bli lenger i lederjobber. Det som slår sterkest ut er om kvinnen synes det er bryet verdt å være leder. Kvinnelige ledere som oppga at de fikk mye igjen for å være leder, hadde høyere sjanse for å forbli i lederstillingen.

Blant kvinnene som ikke synes de fikk mye igjen for å være leder, var det derimot langt flere som sluttet i lederposisjonen. Kvinners egne valg står dermed igjen som hovedårsak til at kvinner forlater lederstillinger (Ibid: 162–167)

#### **10.1.2 Segregerende strukturer og prosesser**

Kjønnsrollesosialisering er et begrep som ofte brukes for å beskrive hvordan mennesker preges av rollemodeller i oppveksten. I oppveksten utvikles en kjønnsidentitet som forankres dypt i vår personlighet, det er en kjønnsrollesosialisering som stikker dypt. «Selv om kjønnsosialisering er uttrykk for tilpasning til samfunnets krav, så er den samtidig også identitetsdannende for de individer som blir sosialisert. Selv om våre valg kan være gjennomsnittlige og derfor «konforme» i et sosiologisk perspektiv, så betyr ikke det at de ikke kan være reelt begrunnet for den enkelte,» heter det i Bjerum Nielsen og Rudbergs klassiske lærebok fra 1989, *Historien om jenter og gutter* (1991:11).

«Kjønnsidentiteten og kjønnsrollemønsteret dannes i førskolealder,» står det i Stortingsmeldingen ...*Og ingen stod igjen* fra Kunnskapsdepartementet (2006: 70). Mange mener at kjønnsstypiske utdannings- og yrkesvalg har sin opprinnelse i gutter og jenters oppvekstmiljø hjemme og på skolen, medias fremstilling av kvinner og menn, og den kjønnssegregering som allerede eksisterer på arbeidsmarkedet. Gutter og jenter lærer tidlig hva gutter og jenter bør gjøre, hvilke yrker de bør velge og kan klare (Jonsson 2004: 358–360). For eksempel kan det tenkes at kvinner/mødres tydelige rolle som omsorgsperson, er en grunn til at mange jenter velger omsorgsyrker senere i livet (Bradley 2000, sitert i Mastekaasa og Smeby 2005). Derimot er det få kvinner i topposisjoner i næringslivet eller akademia. Jenter som vurderer en karriere innen akademia eller næringsliv har få rollemodeller. Denne mangelen på rollemodeller av samme kjønn kan bidra til å gjøre det mindre aktuelt for jentene å velge denne karriereveien.

Vi kan konstatere at jenter og gutter velger ulikt, men forskningen forklarer dette på ulike måter. Vi kan vanskelig vite om disse preferansene skyldes sosialisering inn i typiske kjønnsroller, eller noe annet. Vi kan likevel forsøksvis gjøre noen antagelser om kjønnsrollesosialiseringens betydning. I en studie av høgskolestudenters utdanningsvalg, undersøker Mastekaasa og Smeby (2005) bakgrunnen for at studentene valgte nettopp den studieretningen de gjorde. Studentene blir blant annet spurt om når de bestemte seg for hva de skulle studere. Det viser seg at de som

hadde valgt et kjønnstradisjonelt studium, hadde foretatt sitt yrkesvalg tidligere enn de som hadde valgt utradisjonelt. Den førstnevnte gruppen hadde foretatt sitt yrkesvalg allerede i barndommen eller ungdomsårene. Dette funnet har paralleller til Jonsson (2004:355), som viser at barn og ungdom ofte gjør kjønnstypiske valg, for eksempel ved svenske elevers valg av valgfag i sjuende klasse. At kjønnssegregeringen er sterkere på videregående skole enn på universitetet, slik vi så i kapittel 3, gir støtte til en hypotese om at kjønnsrolletenkningen er sterkere blant de yngre enn blant de eldre ungdommene. Samtidig ser det ut til at effekten av kjønnsrollesosialisering blir svakere ved utdanningsvalg senere i livet.

En kan også snu problemstillingen på hodet: Finnes det i vårt samfunn forventninger om kjønn som hindrer gutter og jenter i å foreta utradisjonelle valg når det gjelder utdanning og yrke? Jonsson argumenterer for at det krever stor personlig oppofring av en jente som velger å bli bygningsarbeider eller en gutt som velger å bli førskolelærer. «[D]e måste förbereda sig för att bli ifrågasatta och misstänkliggjorda i sin yrkesroll», skriver han (2004:353). Jonsson mener videre at også forventningen om å møte diskriminering som følge av å ha valgt utradisjonelt, kan hindre at man søker seg til det yrket man egentlig har en preferanse for. Hvilken rolle «frykten for det umandige/ukvinnelige» spiller i forhold til menn og kvinners utdanningsvalg, er i Norge et utforsket felt (Teigen 2006:25), men internasjonalt er dette trukket fram som en viktig forklaringsfaktor (Faulkner 2000).

### Barrierer i arbeidsmarkedet

Har kvinner og menn i dag like muligheter i arbeidsmarkedet? Det finnes en rekke undersøkelser som søker å identifisere barrierer for kvinner som ønsker å gjøre karriere. Denne forskningslitteraturen dreier seg først og fremst om den vertikale dimensjonen ved det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, det vil si kvinners muligheter til å avansere i stillingshierarkiet. Litteraturen omfatter både kvinner og menns sjanse til ansettelse og deres mulighet til opprykk i virksomheten.

Storvik (2006: 223–225) identifiserer fem arbeidsmarkedsmekanismer som direkte eller indirekte kan tenkes å bidra til at kvinner stenges ute fra ledelsen i en organisasjon. Disse er kjønnspreging av stillinger, stereotypisering, homososial reproduksjon, segregering og marginalisering. Ved en fellesbenevnelse snakker man ofte om at kvinner møter «glasstaket» når man beskriver ute-

stengelse av kvinner gjennom mekanismer som dette.

- Med *kjønnspreging av stillinger* menes at arbeidsoppgavene defineres på en slik måte at de passer best for enten kvinner eller menn. Et eksempel på en kjønnspreget stilling kan være førskolelæreryrket, som av mange forbindes med kvinnelig konnoterte egenskaper.
- *Stereotypisering* betyr at forventningene som stilles til en person på bakgrunn av visse kjennetegn, som kjønn, er så sterke at de overskygger hva personen faktisk foretar seg.
- *Homososial reproduksjon* er betegnelsen på en prosess hvor ledere velger nye ledere som ligner dem selv, også kalt Ole Dole Doffen-syndromet (Skjeie og Teigen 2003: 111). Frykt for det ukjente eller et ønske om å rekruttere nye ledere de lett kan samarbeide med, kan være bakgrunnen for at rekrutteringen skjer på bakgrunn av likhetskriterier. Her er det altså arbeidsgivers valg og preferanser som forklarer mangelen på kvinner i ledelse, men dette resultatet kan være uintendert fra arbeidsgivers side.
- Med *kjønnssegregering* menes i denne sammenheng at kvinner og menn systematisk rekrutteres til ulike stillinger i organisasjonen. Ettersom studier har vist at forskjeller i lønn og opprykksmuligheter ofte oppstår ved førstegangs ansettelse, kan en slik segregering ha mye å si for videre avansement i organisasjonen (Ibid: 224).
- *Marginalisering* innebærer at arbeidstakere blir stengt ute fra viktige nettverk. Utestengelse fra slike nettverk kan gjøre det vanskelig for kvinner å klatre i organisasjonens hierarki, ettersom det kan antas at mye av rekrutteringen foregår nettopp gjennom disse.

### Studier av ansettelser og opprykksjanser for kvinner og menn<sup>4</sup>

Under presenterer vi kort noen norske og nordiske studier av ansettelser og forfremmelser på virksomhetsnivå som har som formål å avdekke hvorvidt arbeidstakerens kjønn påvirker hans eller hennes karrieresjanser.

Storvik (2006) har undersøkt ledere i staten. Hennes hovedfunn er at det ikke er noe tegn til at det eksisterer et glasstak ved lederrekrutteringer i staten: Kvinner og menn fikk i like stor grad tilbud om stillinger de søker på. De var i like stor grad

4. Denne kunnskapsoversikten baserer seg i stor grad på Jensen og Storviks gjennomgang av samme tema (2006).

blitt oppfordret til å søke stillinger. Dessuten opplevde kvinnelige og mannlige ledere like stor positiv respons fra arbeidsgiver. Heller ikke når det gjaldt eget selvbylde, fant Storvik noen kjønnsforskjell. Like mange menn som kvinner svarte ja på spørsmålet «Tror du andre på din arbeidsplass ser deg som en potensiell toppleder i staten?». Dette viser at kvinnelige ledere ikke opplever mindre respekt og anerkjennelse fra omverden enn mannlige ledere. Likebehandling av menn og kvinner synes å være hovedtendensen i staten, konkluderer forfatteren (Ibid: 231–234).

Kvinner og menns opprykkssjanser i kommunesektoren var tema i en studie fra 1996. Fire kommuner ble studert, og det viste seg at forholdene varierte fra kommune til kommune. I to kommuner hadde kvinner lavere opprykkssjanser enn menn, i én kommune hadde kvinner større opprykkssjanser og i den siste kommunen var det ingen forskjell mellom kjønnene når en sammenlignet kvinner og menn med samme utdanningsnivå, lønnstrinn, alder, ansiennitet og arbeidstid. Utvalget her er imidlertid lite, og det er vanskelig å trekke bastante slutninger for hele kommunesektoren på bakgrunn av denne studien. Forskerne konkluderer imidlertid med at det ikke synes å være en gjennomgående tendens til at kvinner kommer dårligere ut enn menn (Mastekaasa og Longva 1996:39, som omtalt i Jensen og Storvik 2006).

Hva vet vi om ansettelses- og opprykksmulighetene til kvinner og menn i privat sektor? Her er forskningen mangelfull sammenlignet med offentlig sektor, men det finnes enkelte studier som belyser problemstillingen.

Opprykkforskjeller mellom kvinner og menn i fire bedrifter, Postsparebanken, Freia, Postgiro og Samvirke, ble studert i 1997. Her viste det seg at kvinner hadde dårligere opprykkssjanser i Freia og Postgiro, mens forskjellene i de andre bedriftene ikke var signifikante. Studien viste for øvrig også at menn fikk relativt større lønnsøkning når de fikk opprykk, enn kvinner som fikk opprykk (Mastekaasa 1997, omtalt i Jensen og Storvik 2006).

Colbjørnsen (2004) viser i sin studie av norske ledere at menn og kvinner hadde lik sannsynlighet for opprykk mellom 1999 og 2002, gitt at man var leder i 1999.<sup>5</sup> Omtrent én av fem kvinner som befant seg på nivået under toppleder, rykket opp til toppleder i løpet av perioden. Om lag 6,5 prosent av dem som hadde mellomlederstilling rykket «to trinn» opp til topplederstilling. Tallene var tilnærmet identiske for menn. Det var altså ingenting

som tydet på at kvinner ble forskjellsbehandlet i forfremmelsesprosessen.

Andreassen og Folkenborgs (2002) undersøkelse av siviløkonomer, sivilingeniører og jurister i privat sektor ble omtalt tidligere. Dette er ingen opprykksstudie, men en studie av hvordan de ansatte selv oppfatter forfremmelsesprosessen i sin virksomhet. I svarene de gir, kommer det frem kjønnsforskjeller. Å opprette nettverkforbindelser til ledelsen handler om å bli sett, og kan øke mulighetene for å bli rekruttert til en høyere stilling i organisasjonen (Ibid: 46). Blant siviløkonomer, sivilingeniører og jurister i privat sektor svarer en andel av både menn og kvinner at menn lettere får innpass i ledelsens sosiale nettverk, jf. hypotesen om marginalisering ovenfor. 19 prosent av de mannlige ansatte og 44 prosent av de kvinnelige ansatte er enige i dette.

I den samme studien fremgår det også at menn oftere enn kvinner har vikariert i lederstillinger, og at både menn og kvinner er enige i at menn oftere blir bedt om å søke lederstillinger. 48 prosent av mennene og 65 prosent av kvinnene sier seg enige i det siste utsagnet, altså at menn oftere blir bedt om å søke lederstillinger. Disse faktorene til sammen tyder på at menn lettere blir sett i organisasjonen. Glasstaket hindrer fortsatt mangfold i det private næringsliv, hevder forfatterne (Ibid: 50).<sup>6</sup>

I Danmark har språkforsker Jann Scheuer analysert kjønnsbarrierer i jobbintervjusituasjoner. I arbeidet med sin doktorgrad var forskeren til stede på ansettelsesintervjuer for leder- og mellomledernivå, hvor både menn og kvinner ble intervjuet. Hans konklusjon er at kvinner blir stilt spørsmål på en annen måte enn menn, noe som i hans øyne er sterkt medvirkende til at kvinner ikke får lederstillinger. Han peker blant annet på at spørsmål om barn og familie har en annen plass i jobbintervjuer med en kvinne enn med en mann, noe som slår negativt ut for kvinnen. Menn blir dessuten i større grad behandlet som likeverdige partnere i samtalen, mens kvinnelige jobbsøkere blir «bombardert med spørsmål» (Scheuer 1997).

#### *Studier av yrker med små karrieremuligheter*

Vanligvis undersøker man kjennetegn ved arbeidssøkeren når man skal belyse den enkeltes muligheter til lønnsutvikling og opprykk i arbeidslivet. Alternativt undersøker man om det finnes diskriminerende praksiser hos arbeidsgiver. Forskere

5. Denne studien omfatter et representativt utvalg av ledere i både privat og offentlig sektor.

6. Denne studien omfatter hvordan de spurte forestiller seg situasjonen, og har ikke undersøkt de faktiske forholdene.

mener imidlertid at også kjennetegn ved selve yrket bestemmer om hvilke karrieremuligheter arbeidstakeren tilbys. Noen yrker klassifiseres som *dead end jobs* – yrker som mangler karrieremuligheter i betydningen mulighet for lønnsopprykk og forfremmelse. Svensk forskning har vist at kvinner er sterkt overrepresentert i denne type yrker. Kvinnene havner i denne type jobber allerede i begynnelsen av sine yrkesliv (Bihagen og Ohls 2007).

Hvorfor havner flere kvinner enn menn i yrker som mangler karrieremuligheter? En mulig forklaring kan være at dette ofte er jobber som ikke krever at arbeidstakeren stadig tilegner seg ny kunnskap (bygger opp humankapital). Arbeidsoppgavene er ganske like over tid. Det betyr at midlertidig fravær i liten grad virker inn på jobbutførelsen, i motsetning til i jobber som krever stadig oppdatering av kunnskap.<sup>7</sup> Som vi har sett tidligere i utredningen jobber kvinner deltid i langt større grad enn menn, og de har også flere og lengre perioder utenfor arbeidsmarkedet i forbindelse med foreldrepermisjoner og lignende. Det kan tenkes at en arbeidsgiver som rekrutterer til jobber som krever stadig oppdatering av humankapital (dette er ofte også jobber med gode karrieremuligheter), vil velge bort kvinnelig arbeidskraft fordi denne antas å være mer ustabil enn mannlig arbeidskraft. Det blir for risikabelt, sett fra arbeidsgivers ståsted, å satse på omfattende investeringer i kunnskap og opplæring av en kvinne, fordi risikoen er stor for at hun ikke blir værende på arbeidsplassen. Arbeidsgiver trenger ikke ta denne type hensyn ved rekruttering til jobber hvor arbeidsoppgavene er like over tid. Samtidig kan kvinner finne det lite formålstjenelig å søke jobber som krever stor innsats i form av etterutdanning og lignende, i den grad de ikke forventer en stabil karriere. Et slikt perspektiv på rekruttering kan belyse den horisontale segregeringen av arbeidsmarkedet, det vil si hvorfor kvinner og menn havner i forskjellige type jobber.

### *Rammebetingelser i familiesituasjonen*

I kapittel 6 så vi at norske familiers hjemmesfære fortsatt er en svært kjønnsdelt arena. Kvinner gjør dobbelt så mye husarbeid som menn. Det er også

kvinnene som i størst grad har fravær fra jobben i form av foreldrepermisjoner og deltidsarbeid. Kan fraværet av kvinner i lederstillinger skyldes at kvinner har flere forpliktelser i hjemmet enn menn, og derfor mindre anledning til å prioritere yrkesarbeid og karriere?

Hvordan opplever arbeidstakerne selv den såkalte «tidsklemma», balansen mellom jobb og familieliv? Både Storvik (2006) og Andreassen og Folkenborg (2002) undersøker hvorvidt omsorgsoppgaver er til hinder for kvinners karrierebygging. I undersøkelsen av ledere i staten blir mellomlederne som ikke ønsket å bli toppledere, spurt om grunnene til dette. Det synes å være stor likhet mellom menn og kvinner når det gjelder begrunnelser for å prioritere bort karriere. Den viktigste grunnen blant begge kjønn var at mellomlederne var fornøyd med de arbeidsoppgavene de hadde. Bare 8 prosent av mennene og 6 prosent av kvinnene oppga at de ikke ønsket å bli toppledere fordi det vanskelig lot seg kombinere med å ha familie. Hensynet til familien er altså ingen sentral begrunnelse i dette utvalget, verken for kvinner eller for menn. Dette er overraskende sett i lys av den såkalte tidsklemmedebatten, som fikk stor gjennomslagskraft ved å sette søkelys på kvinners dobbeltarbeid i yrkesliv og på hjemmebane (Storvik 2006: 239, 240).<sup>8</sup>

I privat sektor ser resultatet noe annerledes ut. Som vi så over, ble Andreassen og Folkenborgs utvalg spurt om hvorfor en del menn og kvinner velger bort lederstillinger (2002). Her oppgir langt flere kvinner enn menn at en lederstilling ville gått for mye på bekostning av deres fritid. Omsorgsforpliktelser hjemme er et annet hensyn som slår sterkt ut hos kvinnene, men mindre blant mennene. Fem av ti menn, mot åtte av ti kvinner som har omsorg for barn, sier at en lederstilling ville passe dårlig med omsorgsforpliktelsene deres hjemme. Hensynet til barn og egen fritid slår altså sterkere ut i privat enn i offentlig sektor. Vi kan ikke se bort i fra at denne forskjellen gjenspeiler reelle forskjeller i arbeidsmengde mellom sektorene, altså at det kreves større tilstedeværelse av en leder i privat sektor enn i offentlig sektor.

For å videre belyse tidsklemme-problematikken, ser Andreassen og Folkenborg på arbeidstakernes partnere og deres tilknytning til arbeidsmarkedet. Utgangspunktet for tilnærmingen er Hanne Haavinds arbeid, hvor hun legger vekt på at menn og kvinner utgjør hverandres betingelser i et parforhold (Haavind sitert i Ibid: 34). Dette kan vi

7. Eksempler her kan på den ene siden være butikkmedarbeideryrket, som ikke stiller store krav til kompetanseutvikling men som heller ikke tilbyr særlig gode muligheter til avansement og lønnsøkning. På den andre siden har vi et yrke som produktutvikler i en teknologibedrift, som krever at arbeidstakeren alltid er oppdatert på det nyeste i bransjen.

8. Den såkalte tidsklemmedebatten er nærmere omtalt i kapittel 6.

forstå som at kvinner er avhengige av å ha en partner som stiller opp på hjemmebane dersom de skal kunne konkurrere om lederstillinger på lik linje med menn. Andreassen og Folkenborg finner at kvinnelige ledere i stor grad lever i tokarrierefamilier. De har i langt større grad enn menn partnere som også er ledere, og som arbeider ut over normalarbeidsdagen. Blant mennene i utvalget er det derimot 40 prosent som har partnere som enten jobber deltid eller er hjemmeværende (Ibid:35). At kvinner langt sjeldnere enn menn har en partner som har redusert arbeidsdag, kan være en forklaring på at mange kvinner aktivt velger bort karriere eller lar være å søke på lederstillinger.

#### *Forventninger om fremtidig lønn*

I debatten om det kjønnsdelte arbeidsmarkedet glemmes ofte et viktig poeng: I drøftingen av gutter og jenters valg og preferanser, konsentrerer man seg hovedsakelig om jenter og kvinners valg av utdanning og senere yrke. Det er jenters valg som problematiseres, både i forskningslitteraturen på emnet og i populærvitenskapelige artikler av typen «jenter velger feil». Dette fokuset på jenter har vi til tross for at vi nå vet at også gutters valg opprettholder kjønnssegregeringen i arbeidsmarkedet. I kapittel 3 så vi at kvinner de siste tiårene har strømmet til mannsdominerte studier som økonomi, medisin og jus. Derimot finnes det få tegn til at menn beveger seg inn på kvinnedominerte områder.

Hvorfor velger ikke menn å utdanne seg til tradisjonelle kvinneyrker? Et viktig perspektiv handler om fremtidige lønnsutsikter: Ut fra et rent økonomisk rasjonale har menn færre insentiver til å velge kvinnedominerte yrker innenfor helse, omsorg eller undervisning så lenge dette er yrker som gir lav avkastning i form av lønn. En nyere studie fra New Zealand konkluderer med at forventninger om lav lønn er den største barrieren mot å rekruttere flere menn til læreryrket (Cushman 2007). Kvinner, derimot, har mye mer å tjene på å bevege seg inn på de høytlønte, mannsdominerte områdene. Det lønner seg rett og slett mer for kvinner å bryte kjønnsbarrierer i arbeidsmarkedet, enn det gjør for menn (Teigen 2006:11). Under drøfter vi hvordan kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet virker inn på lønnsgapet mellom kvinner og menn.

## **10.2 Konsekvenser av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet**

Over har vi sett at kjønn fortsatt er en meget betydningsfull stratifiseringsvariabel i det norske arbeidsmarkedet. Hvilke konsekvenser får denne kjønnsdelingen for arbeidsmarkedets virkemåte? Hvilken betydning har den for lønnsgapet mellom kvinner og menn? Dersom kjønnssegregeringen en dag brytes, hva vil skje med kvinner og menns arbeidstilbud og lønn? Disse spørsmålene har vi ikke sikre svar på, ettersom de beskriver en hypotetisk situasjon som per i dag ikke finnes i noe vestlig land. Under vil vi likevel forsøke å dra opp noen perspektiver på hvilke konsekvenser det kjønnsdelte arbeidsmarkedet må antas å ha for lønnsdannelse og arbeidsmarked i Norge.

#### *Arbeidsmarkedets virkemåte*

Tilgang til arbeidskraft er en sentral forutsetning for videre vekst i dagens stramme arbeidsmarked. Det er mulig at den strenge kjønnssegregeringen vi ser på arbeidsmarkedet i dag, gir et stivere og mindre fleksibelt arbeidsmarked enn det som hadde vært ønskelig, spesielt når det gjelder omplassering, omskolering og allokering av arbeidskraften til der hvor den behøves mest. I dag opplever vi et stort behov for arbeidskraft både i kvinnedominerte yrker, som pedagogisk personell til barnehagene, og i det mannsdominerte yrket ingeniør og ellers i industrien. Det er ikke urimelig å anta at det står kjønnsbarrierer i veien for en god matching av arbeidstilbud og arbeidskraftbehov på disse områdene (Teigen 2006, Andreassen og Folkenborg 2002).

Segregeringen på arbeidsmarkedet kan også tenkes å påvirke bredden i rekrutteringsgrunnlaget til ulike stillingstyper, og dermed bidra til at de menneskelige ressursene i samfunnet ikke utnyttes fullt ut. Dette kan ha både bedrifts- og samfunnsmessige konsekvenser (Teigen 2006:8, Solheim og Teigen 2006:3).

På den andre siden kan det kjønnsdelte arbeidsmarkedet sees som et uttrykk for at kvinner og menn velger ulikt, og at arbeidsmarkedet lar dem forfølge sine ulike interesser. At vi velger ulikt, kan tyde på at vi faktisk har anledning til å ta frie valg på bakgrunn av interesser og livsstilspreferanser, og vår prioritering mellom pekuniære og ikke-pekuniære belønninger. Det er dessuten sannsynlig at arbeidstakere som har valgt utdanning og yrke på bakgrunn av interesse og evner gjør en bedre jobb enn dem som har valgt på tvers av interesser og evner.

Oppsummert er det vanskelig å komme til enighet om hvorvidt kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet i seg selv gir negative eller positive innvirkninger på arbeidsmarkedets virkemåte. Sannsynligvis vil en desegregering av arbeidsmarkedet ha ulike virkninger, alt etter som om den kommer som følge av at individene har endret sine preferanser eller fått flere valgmuligheter, eller om den følger av tiltak som kvotering eller lignende.

#### *Rekrutteringsgrunnlag og rettferdighet*

Ønsket om bredest mulig rekrutteringsgrunnlag til stillinger har vært et av de viktigste argumentene for å bryte den vertikale kjønnssegregeringen, det vil si å øke kvinneandelen i ledende stillinger. Mangelen på kvinner i ledende stillinger, og i søkerbunkene til slike stillinger, kan tyde på en underbruk av kvinners mangfoldige kompetanse og erfaring. Næringslivet selv snakker om kvinner som en uutnyttet ressurs. Mange tror at en mer mangfoldig ledelse vil gi mer dynamiske og nytenkende bedrifter og organisasjoner, noe som vil øke effektiviteten og gi konkurransefortrinn (Andreassen og Folkenborg 2002:7,8). En desegregering av arbeidsmarkedet langs den vertikale linjen kunne dermed virke positivt inn på bedrifters produktivitet. Her er forskningsfunnene imidlertid sprikende. En annen studie viser at for stort mangfold i styrerommene, blant annet i form av jevn kjønnsfordeling, kan ha en kostnad i form av lavere verdiskapning (Bøhren og Strøm 2005).

Et annet argument for å få flere kvinner inn i ledende stillinger, har vært målet om at også kvinner skal ha sin del av makt og innflytelse over viktige prosesser i samfunnet. En balansert kjønns sammensetning i beslutningsorganer anses av enkelte å være et spørsmål om demokrati og medbestemmelse. Likestilling og rettferdighet er ord som hyppig brukes i debatten om mangelen på kvinnelige ledere. En desegregering av arbeidsmarkedet langs denne vertikale akse ville med et slikt syn innebære et mer likestilt samfunn. En nærmere omtale av denne debatten finnes i kapitlene 1 og 8.

#### *Konsekvenser for lønnsgapet mellom kvinner og menn*

Sist men ikke minst: Lønnsforskjellene mellom kjønnene følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Kvinner jobber gjennomgående i yrker som er dårligere betalt enn menns yrker. Økonomene bruker begrepet «kvinneandelsfratrekket» for å beskrive sammenhengen mellom kvinneandel i yrket og lønnsnivå. Analyser av privat sektor viser at et full-

stendig kvinnedominert yrke har nesten 17 prosent lavere timelønn sammenlignet med et mannsdominert yrke (Barth m.fl. 2005, se også kapittel 4).

Vi vet for eksempel at utdanning gir lavere avkastning i offentlig sektor enn i privat sektor. Ettersom over halvparten av kvinnene, mot bare 20 prosent av mennene, arbeider i offentlig sektor, er det kvinnene som får lavere avkastning av sine år på skolebenken. Blant juristene er det for eksempel svært mange kvinner som velger offentlig sektor, mens mennene går inn i privat næringsliv. Sektorvalget merkes på økonomien: Som et eksempel viser statistikk fra Norges juristforbund at en jurist i privat sektor i snitt tjente mer enn 30 prosent mer enn kollegene i offentlig sektor i 2006 (Gimmestad 2006).

Lønnsgapet mellom offentlig og privat sektor skyldes til dels at vi har ulike lønnsdannelsesregimer i sektorene. Offentlig sektor har, med visse viktige tillempinger, et felles kollektivt vertikalt lønnsystem. I privat sektor dominerer minstelønnsavtaler og individuell lønnsfastsettelse. Normallønnsavtaler, som i privat sektor er nærmest til å sammenlignes med det offentlige systemet, er i tilbakegang. Innenfor tradisjonelle normallønnsområder er det i tillegg stigende innslag av både minstelønn og individuelle tillegg. I privat sektor er det stor variasjon i lønnsnivået, mens lønnsfordelingen i offentlig sektor er langt mer sammenpresset både når det gjelder alder og utdanning. Som vi skal se i neste kapittel, skyldes dette blant annet organisasjonenes egne prioriteringer ved tariffrevisjonene.

*Teorien om kompensierende forskjeller* har vært fremsatt som forklaring på at kvinner tenderer til å velge en jobb i offentlig sektor, mens menn søker seg mot privat sektor. Denne teorien sier at arbeidstakere i visse situasjoner kan tenkes å frivillig velge jobber med et lavere lønnsnivå, hvis disse jobbene tilbyr andre goder som arbeidstakeren verdsetter. Tanken er at mangel på ett gode – lønn – kompenseres med tilgang til andre typer goder, for eksempel mulighet til å jobbe deltid, fleksibel arbeidstid og mindre pålagt overtid. I kapittel 6 så vi at mødre har en betydelig større arbeidsbyrde på hjemmebane enn fedre. Man kan derfor anta at det er viktigere for mødre enn for fedre å søke seg til jobber som er egnet til å kombinere yrkesliv med familieliv (Evensen 2006:208). Denne teorien kan dermed belyse hvorfor så mange kvinner jobber i offentlig sektor.

Ikke alle arbeidstakere har muligheten til å velge arbeidssted fritt mellom sektorene. Mangel på et alternativt arbeidsmarked, har vært nevnt



som en faktor som virker negativt inn på lønnsnivået til mange ansatte i typiske kvinneyrker i offentlig sektor. I noen situasjoner er arbeidsgiver tilnærmet enekjøper av de ansattes arbeidskraft, for eksempel i situasjoner hvor de ansattes kompetanse i liten eller ingen grad etterspørres av andre virksomheter. I kapittel 9 brukte vi begrepet monopsoni for å beskrive en slik asymmetrisk maktfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. *Monopsonistisk kjønnsbasert lønnsdiskriminering* oppstår ved at arbeidsgiveren behandler kvinnedominerte yrkes- og stillingsgrupper forskjellig fra mannsdominerte grupper fordi markedsatferden deres i gjennomsnitt er forskjellig. Arbeidsgiver utnytter at arbeidstakere som er like produktive, har ulike muligheter i arbeidsmarkedet.

Et velkjent eksempel på yrkesgrupper som berøres av monopsoni er omsorgsykker i offentlig sektor, som førskolelærere, sykepleiere og hjelpepleiere. Fordi vi i Norge har et offentlig helsevesen, har disse gruppene tradisjonelt ikke kunnet bruke markedet for å presse opp sin egen lønn ved å true med å gå til privat sektor med arbeidskraften sin. Nylig har imidlertid konkurranse mellom eksempelvis kommuner og private formidlingsbyråer endret dette bildet. Dessuten har profesjonalisering av mange omsorgsykker gitt et potensial for markedsrett også på tilbudssiden. Kvinner i typiske kvinneyrker kan likevel ha færre jobbmuligheter enn menn i typiske mannsyrker. Denne situasjonen kan bidra til å forklare hvorfor lønnsforskjellene følger kjønnsforskjellene i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

En annen forklaring på hvorfor lønnsforskjellene følger kjønnsdelingen i arbeidsmarkedet finner vi formulert i den såkalte *crowding-hypotesen*. Denne hypotesen tar utgangspunkt i at kvinner havner i et begrenset antall yrker, enten fordi de velger mer snevert enn menn, eller fordi bare et fåtall yrker er åpne for kvinner. Hvis dette er tilfellet, vil tilbudet av arbeidskraft bli stort innenfor de kvinnedominerte yrkene. Resultatet vil bli lavere lønn. Crowding-hypotesen kan forklare hvorfor lønnsnivået er lavt i svært populære kvinneyrker, mener Barth (2006).

Som vi så i kapittel 3, er det norske arbeidsmarkedet kjønnsdelt både langs en vertikal og en horisontal dimensjon. Kvinner og menn jobber i ulike yrker, bransjer og sektorer, og de befinner seg på ulike steder i stillingshierarkiet. Et viktig spørsmål er hvilken av dimensjonene i kjønnssegregeringen av arbeidsmarkedet som betyr mest for å forklare lønnsforskjellene mellom kvinner og menn?

I Norge har man pleid å vise til begge disse dimensjonene for å forklare lønnsforskjellene mel-

lom kvinner og menn. I andre land har forskere stilt spørsmålet om hvilket lønnsproblem som er størst: Betales kvinner dårligere enn menn først og fremst fordi de er sykepleiere og menn ingeniører (forskjellig yrkesvalg langs den horisontale akse), eller betales kvinner dårligere fordi de sjeldnere enn menn blir ledere (forskjellig yrkesvalg langs den vertikale akse)? Dette er en svært interessant problemstilling, som får store implikasjoner for hvilke tiltak for likelønn man kan utlede på bakgrunn av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

Hakim (1996) oppsummerer internasjonal forskning på dette spørsmålet, og finner at vertikal kjønnssegregering betyr klart mest for lønnsgapet mellom kvinner og menn. Flere studier av britiske lønnsdata viser at vertikal segregering redegjør for omtrent tre fjerdedeler av lønnsgapet mellom kvinner og menn. «It is not the particular occupations that women enter that depress their pay, so much as their failure to advance up the occupational ladder (...)», er funnet fra en av studiene (Sloan 1990, sitert i Hakim 1995).

Tilsvarende studier som dette er ikke gjort i Norge. Det er vanskelig å bedømme om dette funnet er overførbart til norske forhold. For det første er studiene Hakim presenterer ikke helt nye. Noen av dem bruker datamateriale fra 1970-tallet. For det andre vet vi at mange tradisjonelle omsorgsoppgaver er overført fra familien til markedsøkonomien i Norge og de andre nordiske landene. Denne utviklingen er ikke kommet like langt i øvrige europeiske land. Det er overveiende kvinner som fyller omsorgsjobbene som nå lønnes på arbeidsmarkedet. Dermed er kjønnssegregeringen langs den horisontale akse tydeligere i Norge enn i mange andre land. Dette kan ha betydning for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, men feltet er foreløpig ikke utforsket. På bakgrunn av norske data (jf. kapittel 4) finner vi likevel all grunn til å tro at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn oppstår både langs den horisontale og den vertikale akse, og at den vertikale akse betyr mest også her til lands.

### 10.3 Oppsummering og drøfting

Siktemålet med dette kapitlet har først vært å drøfte preferanser og strukturelle føringer som forklaringer på den klare og stabile kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet i Norge. Kapitlet har vist at mangfold av årsaksforklaringer må til for å belyse årsakene til dette vedvarende fenomenet. Det er ikke én, men flere komplementære grunner til at

gutter og jenter, menn og kvinner, systematisk gjør valg som er typiske for deres kjønn.

Gutter og jenter gjør ulike valg. Vi vet *hvordan* de velger, men mindre entydig *hvorfor* de velger som de gjør.

At kvinner utfører hoveddelen av arbeidet i hjemmet, er en viktig bit i dette puslespillet av forklaringer. Økonomisk teori har vist at det på kort sikt kan være rasjonelt for en kvinne å trappe ned på sin innsats i yrkeslivet, dersom hennes partner tjener mer enn henne. Ettersom vi vet at menn tjener mer enn kvinner, kan et slikt perspektiv forklare hvorfor så mange kvinner velger deltidsstillinger og lar være å søke lederstillinger. Kvinner oppgir også selv hensynet til familien som årsak til at de ikke har prioritert karriere. Dermed er kjønnsarbeidsdelingen i hjemmet et sentralt moment for å forstå kjønnssegregeringen i arbeidslivet. Arbeidsdelingen i hjemmet drøftes i kapitlene 6 og 12 i denne utredningen.

Videre så vi at hypotesen om glasstaket bare får begrenset støtte i nyere norske studier. Det synes ikke å foregå noen direkte diskriminering av kvinner i ansettelses- og forfremmelsesprosessen.<sup>9</sup> Isteden observerer forskerne at mange kvinner har forestillinger om et glasstak, forestillinger som kan bli selvopppyllende.

Sammen gir disse forklaringene et bilde av årsakene til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Konsekvensene av denne kjønnsdelingen kan være et stivt og lite fleksibelt arbeidsmarked der samfunnet ikke får utnyttet de menneskelige ressursene

på en god måte, men også et arbeidsliv der folk kan realisere ulike ønskemål og livsprosjekter.

Hva så med lønnsgapet og kjønnsdelingen av arbeidsmarkedet? Forskning viser lønnsforskjellene mellom kvinner og menn henger sammen med at arbeidsmarkedet er delt inn i «kvinneyrker» og «mannsyrker». Lønnsnivået er gjennomgående lavere i yrker hvor kvinneandelen er høy. Kvinner får gjennomgående mindre avkastning av sin utdanning og erfaring enn menn. Dette henger særlig sammen med at mange kvinner arbeider i offentlig sektor, som har et lavere lønnsnivå og en mer sammenpresset lønnsstruktur enn privat sektor.

Mye tyder på at dagens lave lønnsnivå i kvinneyrkene også i seg selv bidrar til å opprettholde segregeringen. Det er antagelig ikke attraktivt for menn å gjøre et utradisjonelt yrkesvalg og bli for eksempel førskolelærer, hvis de ikke ser noen økonomiske insentiver for et slikt valg. Vi snakker derfor om gjensidig avhengige prosesser, hvor det kjønnsdelte arbeidsmarkedet både opprettholder lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og opprettholdes av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn (Cushman 2007, Solheim og Teigen 2006:4).

Det har tidligere vært gjort flere forsøk på å «bryte» det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Erfaringene fra disse prosjektene kommer vi tilbake til i kapittel 14, *Norske og internasjonale erfaringer med tiltak mot ulikelønn*. Begrunnelsen for BRYT-prosjektene var blant annet antagelsen om at en jevn fordelig av kvinner og menn på alle yrker, bransjer og sektorer i arbeidsmarkedet, ville gi en langt lavere lønnsforskjell mellom kvinner og menn enn den vi har i dag.

9. Merk at det her ikke er snakk om lønnsdiskriminering, men diskriminering ved ansettelse.

## Kapittel 11

# Likelønn i den kollektive lønnsdannelsen – reproduksjon av ulikheter

### 11.1 Likelønn og forhandlinger – noen sentrale utviklingstrekk

De viktigste trekkene ved den norske forhandlingsmodellen ble presentert i kapittel 5. I Norge er forhandlingsmodellen karakterisert ved stor grad av koordinering i forhold til mange andre land. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet spiller en avgjørende rolle i gjennomføringen av inntektsoppgjørene. Svært mange norske arbeidstakere får lønnen sin påvirket av kollektive forhandlinger. De kollektive lønnsforhandlingene er derfor interessante når man vil forstå hvordan lønnsforskjeller mellom kvinner og menn oppstår og vedlikeholdes.

Den norske forhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten må tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. Dette har gitt en samlet ramme for lønnsoppgjørene som har bidratt til god økonomisk utvikling og lav arbeidsledighet. I dette kapitlet drøfter vi hvordan fordelingen av denne rammen har vært i et likelønnsperspektiv de siste 10 årene. Vi spør hvordan likelønnsaspektet har vært ivaretatt i det norske systemet for lønnsdannelse, og hvordan den relative lønnsutviklingen for kvinner og menn har vært påvirket av forhandlingsmodellen.

Kampen for likelønn er et gammelt spørsmål innenfor den kollektive lønnsdannelsen. Som vi skal se har innholdet i arbeidstakerorganisasjonenes kamp for likelønn endret karakter gjennom ulike tiår, blant annet som følge av at organisasjonslandskapet har blitt mer mangfoldig. Under viser vi hvordan likelønnskampen i arbeidstakerorganisasjonene har utviklet seg fra å hovedsaklig være en kamp for en lønn å leve av (med fokus på lavlønnsgrupper) til også å bli en kamp for at kvinnedominerte grupper skal verdsettes og få like stor uttelling for sin kompetanse som mannsdominerte grupper.

I kapitlets hoveddel drøfter vi noen trekk ved lønnsoppgjørene de 10 siste år som kan ha hatt betydning for hvordan de relative lønnsforskjellene mellom menn og kvinner har utviklet seg. I

forrige kapittel så vi at arbeidsmarkedet i Norge er kjønnsdelt. Menn og kvinner arbeider i ulike sektorer, bransjer og yrker. Følgelig befinner de seg også innenfor ulike forhandlingsområder. Det er interessant å se nærmere på hvilken betydning dette har for menn og kvinners relative lønnsutvikling. Betydningen av forhandlingsområde for lønns-gapet mellom kvinner og menn drøftes under. Vi ser også nærmere på den relative lønnsutviklingen for kvinner og menn innenfor noen store forhandlingsområder. Blant annet analyserer vi profilen på de sentrale tilleggene i et likelønns-perspektiv. Videre drøfter vi betydningen av lokal lønnsfastsettelse for likelønn. De senere år har lokale forhandlinger økt i omfang. Hvordan har dette slått ut for kvinner og menns lønnsutvikling?

#### *En lang lønnspolitisk historie*

Likelønsspørsmålet har en lang historie innenfor den kollektive lønnsdannelsen og har i varierende grad vært på dagsorden i kollektive lønnsforhandlinger i Norge gjennom hele 1900-tallet. Historien viser at ulike arbeidstakergrupper i hele denne perioden har engasjert seg i arbeidet for bedre lønns- og arbeidsvilkår for kvinner, både i industrien og blant funksjonærgrupper.

De første kravene om likelønn i industrien ble fremsatt av kvinnelige arbeidere i 1880 og -90 årene. Streiken blant de kvinnelige fyrstikkerarbeiderne i Oslo i 1889 fikk stor betydning for den voksende arbeiderbevegelsen. På den internasjonale arbeiderkongressen i Paris i 1889 ble det vedtatt at: «Arbeiderne skal betrakte arbeiderskene som likeberettigede medkjempere og strebe etter å gjennomføre prinsippet: «lik lønn for samme arbeid». Samme år vedtok Kristiania Arbejdersamfund den første norske resolusjonen om lik lønn for samme arbeid.

Som vi har sett i det historiske kapitlet i denne utredningen, var ulik lønn for likt arbeid et utbredt fenomen på begynnelsen av forrige århundre. For eksempel fikk telegrafistinnene 80 prosent av en mannslønn som nybegynnere, og etter mange år i

tjenesten tjente de mindre enn halvparten av sine mannlige kolleger. Den første seier for disse gruppene kvinnelige arbeidstakere var innføring av likelønn for folkeskolens lærerinner i 1920 (Hageman 1994).

Mellomkrigstiden representerte på mange måter et tilbakeslag for kvinners stilling i arbeidslivet. På grunn av nedgangstider ble det åpent tatt til orde for at gifte kvinner ikke burde ha samme rett til arbeid som menn. Et viktig argument både for svakere vern i arbeidslivet og lavere lønn var menns forsørgelsesbyrde. I løpet av 50-årene ble det stadig større etterspørsel etter arbeidskraft, både for menn og kvinner. Frykten fra kvinnene om at likelønnskrav skulle øke risikoen for å miste arbeidsplassen, ble derfor svekket. Det var i første rekke forbundene som organiserte kvinner og kvinneutvalgene i LO som var pådrivere til like-lønnskampen i 50-årene. Under den norske debatten om ratifisering av ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi, var LO en pådriver for ratifisering.

Frem til midten av 1960-tallet hadde mange av arbeideroverenskomstene i privat sektor to separate tariff: én for kvinner og én for menn. I 1960 kom det første tariffoppgjøret hvor likelønn i tariffene sto på programmet. I 1961 ble det opprettet en likelønnsavtale mellom LO og N.A.F, også kalt rammeavtalen for likelønnsprinsippet. Samme året opprettet både LO og N.A.F. hver sine likelønnsutvalg som spesialforhandlet i likelønsspørsmålet, samtidig som det ble tema på forbundsplan. I perioden 1961 – 1966 ble tariffene regulert hvert år for å få gjennomført de nødvendige endringene som følge av rammeavtalen om likelønn og ratifiseringen av ILO-konvensjonen (NOU 1997:10).

Fra 1970-tallet og i tiårene som fulgte, ble *solidarisk lønnsutjevning* den viktigste lønnspolitiske prioriteringen for LO. Målet var reduserte lønnsforskjeller mellom alle kategorier lønnsstakere (Høgsnes 1999:50). Denne målsettingen fikk først og fremst utslag i en lavlønnsprofil, ved at alle arbeidstakere skulle ha en lønn det gikk an å leve av. Denne lavlønnspolitiske prioriteringen fra LOs side skulle få betydelig innvirkning på likelønsspørsmålet i tiårene som fulgte.

I LO ble den nye utjevningsslinjen i lønnspolitikken blant annet begrunnet med målet om likelønn mellom kvinner og menn. Fordi det er flest kvinner i lavlønnsgruppene, vil satsinger på å heve lavlønnsgrupper komme kvinner til gode og være et bidrag til reduserte lønnsforskjeller mellom kjønnene.

Denne tilnærmingen til likelønnsproblemet førte imidlertid til reaksjoner fra andre grupper

arbeidstakere, grupper som mente at lønnen heller burde avspeile kvalifikasjoner og utdanningslengde. Høyt utdannede kvinnegrupper burde få uttelling for sin kompetanse og innsats på lik linje med menn, var argumentet deres. Det var særlig i tariffområdene i offentlig sektor at det kunne bli strid mellom lavlønnspolitikk og lønn etter kompetanse/utdanning, siden lønnsoppgjøret her omfatter alle arbeidstakerne i området. Organisasjonsmessig var det spesielt Akademikernes Fellesorganisasjon, stiftet i 1975, som kom i opposisjon til LO. AF og AF-forbund var i konflikt flere ganger på 1980-tallet som følge av at organisasjonen ikke ønsket lavlønnsoppgjør. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, stiftet 1977, hadde mange medlemsgrupper som også fantes i LO. Likevel har YS vært mindre opptatt av utjevning enn LO, både i privat og offentlig sektor.

På 1990-tallet fortsatte en sterk lønnspolitisk motsetning mellom Akademikernes Fellesorganisasjon og LO, spesielt i offentlig sektor. Da AF ble nedlagt i 2001, var allerede Akademikerne etablert som hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere grads høyere utdanning. UHO representerte fra 2001 de øvrige gruppene med høyere utdanning, etter omdanningen til Unio tar denne organisasjonen også opp grupper som kunne vært medlem hos Akademikerne.

Akademikerne og Unio representerer kvinnegrupper med lang og mellomlang utdanning. Dette er grupper som i liten grad nyter godt av en sterk utjevningsprofil på lønnsoppgjørene. De blir ikke tilgodesett gjennom lavlønnsstillegg. Kravet om *lik lønn for arbeid av lik verdi* står sentralt, spesielt gjelder det i Unio (og deler av LO og YS) men det tradisjonelle arbeiderkravet er knyttet til *lik lønn for likt arbeid*.

Uenighetene som har preget fordelingsdebatten i norsk lønnsdannelse de siste 20–30 årene finner vi igjen i organisasjonenes tilnærming til like-lønnsproblemet i dag. Som bidragene fra Like-lønnskommisjonens referansegruppe viser (se vedlegg 1), er det blant organisasjonene ulike syn på hvorvidt lønnsforskjellene mellom kvinner og menn først og fremst er et lavlønnsproblem, eller om det først og fremst er knyttet til lønnsforskjeller mellom manns- og kvinne-dominerte yrker med samme kompetanse (ofte forenklet til lik lengde på utdannelsen).

Gjennom 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var det LO, som da som nå var den klart største blant arbeidstakerorganisasjonene, som fikk mest gjennomslag for sin foretrukne profil på lønnsoppgjørene. Likelønn mellom kvinner og menn var bare ett av flere argumenter som ble

brukt for å begrunne en utjevningsprofil i oppgjørene i dette tidsrommet. Mot slutten av 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet var det først og fremst sysselsettingspolitikken som var bestemmende for den lønnspolitiske dagsorden (Bergh og Nilsen 2004:143).

Den økonomiske krisen på slutten av 1980-tallet hadde ført til stigende arbeidsledighet, og det inntektspolitiske samarbeidet ble styrket for å møte denne krisen. Allerede i 1988 ble regjeringen, LO og NHO enige om moderate lønnsoppgjør, og de politiske føringene ble gjort gjeldende også for de andre organisasjonene i arbeidslivet (Ibid:143). I årene som fulgte ble denne enigheten i hovedsak ført videre. I august 1992 la det regjeringsoppnevnte Sysselsettingsutvalget (NOU 1992:26) fram sin innstilling med forslag til en strategi for å redusere ledigheten og øke sysselsettingen på varig basis. Solidaritetsalternativet ble bestemmende for lønnsoppgjørene gjennom mesteparten av 1990-tallet. Målet var at norsk konkurransevne skulle bedres og arbeidsledigheten skulle ned. Dette skulle oppnås ved hjelp av moderate lønnsoppgjør med høy grad av koordinering. Solidaritetsalternativet sprang ut av en klar forståelse av at de politiske myndighetene ikke kunne løse problemene på arbeidsmarkedet alene. Utvalget la derfor opp til et nært inntektspolitisk samarbeid med partene i arbeidslivet.

Hovedformålet med Solidaritetsalternativet var å sikre en moderat lønnsvekst i forhold til våre handelspartere. En moderat lønnsvekst ble sikret ved at rammen for oppgjørene i frontfagene ble retningsgivende for resten av arbeidsmarkedet. I praksis ble imidlertid ikke bare rammen, men også profilen fra frontfagene, altså lønnsvekstens form, retningsgivende for andre forhandlingsområder. I mange forhandlingsområder også utenfor LO-NHO-området, ble lønnstillegg gitt i form av like kronetillegg til alle, en form for tillegg som har en klar utjevningsprofil. Særlig i offentlig sektor førte overføring av profilen fra frontfagene til en sammenpressing av lønnsstrukturen (Stokke m.fl. 2003:164, Barth m.fl. 2004). En slik utjevningsslinje ble betegnende for lønnsoppgjørene helt frem til slutten av 1990-tallet. Som følge av knapphet på arbeidskraft, sterk lønnsvekst og usikker oljepris «sprakk» moderasjonsslinjen i oppgjøret i 1998, da det ble gitt tillegg langt utover solidaritetsalternativets retningslinjer (Nilsen og Schøne 2007:22).

Det er vanskelig å si noe helt sikkert om hvordan lønnsforskjellene mellom kvinner og menn har blitt påvirket av solidaritetsalternativet. Mye tyder på at det i en tid hvor alt politisk fokus lå på sysselsettingspolitikk ikke var rom for å ta tak i likelønns-

problemet i tillegg. Regjeringens og partenes viktigste oppgave var å gjenreise full sysselsetting. Da var det kun rom for moderate kronetillegg, og ikke noen satsing på kvinnelønn ut over dette (Skjeie og Teigen 2003:151). Dette ser i det minste ut til å ha vært situasjonen frem til midten av 1990-tallet. Eldre statistikk over kvinners lønn som andel av menns viser likevel en gradvis tilnærming i ulike sektorer og tariffområder også i perioden 1988–1995 (se for eksempel NOU 1996:19).

Vel så viktig er det at sammenpressingen av lønnsstrukturen i offentlig sektor har virket uheldig for kvinnedominerte utdanningsgrupper i offentlig sektor. Holden I-utvalget (NOU: 2000: 21) pekte på at en overføring av den sosiale profilen fra privat sektor over i andre sektorer hadde gått ut over de høyt utdannede som var ansatt i offentlig sektor. Generelle kronetillegg og begrensede potter til lokale lønnsforhandlinger har skapt en mer sammenpresset lønnsstruktur i offentlig sektor, som på sin side har medvirket til større forskjeller mellom grupper med høyere utdanning i privat og offentlig sektor. Gjennom det inntektspolitiske samarbeidet på 90-tallet fikk altså utdanningsgrupper i offentlig sektor en dårlig lønnsutvikling sammenlignet med tilsvarende grupper i privat sektor. Denne utviklingen har imidlertid ikke bare grunn i sammenpressingen i offentlig sektor. Parallelt har lønnsdannelsen for tilsvarende utdanningsgrupper (grupper med tilsvarende utdanningslengde) i privat sektor ikke vært underlagt verken profil eller rammer fra LO-NHO-området. Dermed har lønnsveksten kunnet ta av i privat sektor, og medvirket til at forskjellen til lønnsveksten for tilsvarende grupper i offentlig sektor er blitt ekstra stor. Spesielt synlig har dette vært for grupper med lang høyere utdanning. Siden årtusenskiftet er det imidlertid gjort vesentlige endringer i koblingen mellom lønnsdannelsen i privat og offentlig sektor. I tillegg har offentlig sektor fått økt innslag av desentrale forhandlinger. Dette har medvirket til større oppslutning om de overordnede inntektspolitiske målene i offentlig sektor.

Under ser vi nærmere på lønnsoppgjørene i tida fra og med 1997 og spør hvordan likelønnsaspektet har vært ivaretatt i systemet for lønnsdannelse de ti siste årene.

## 11.2 Likelønnstrekk ved lønnsoppgjørene de ti siste år

Prinsipper for innsamling og bearbeiding av lønnsstatistikk har variert over tid. Dagens lønnsstati-

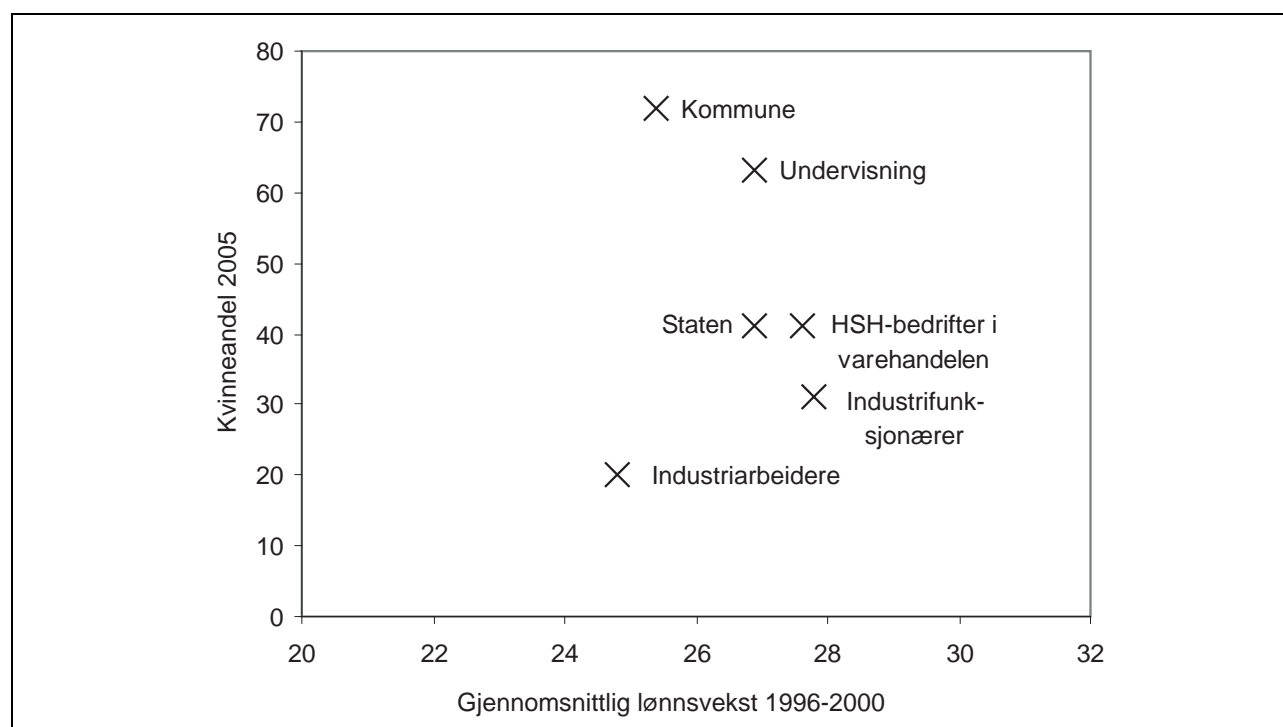
Tabell 11.1 Gjennomsnittlig årslønn og antall årsverk i seks store forhandlingsområder

	Gjennomsnittslønn 2006 <sup>1</sup>	Antall årsverk/ heltidsansatte	Kvinneandel	Antall kvinner i forhandlings- området <sup>2</sup>
Industriarbeidere i NHO-bedrifter	317800	97000	18	17460
Industrifunksjonærer i NHO-bedrifter	474800	76000	31	23560
HSH-bedrifter i vare- handel	331600	68000	40	27200
Finanstjenester	455300	28000	47	13160
Statsansatte	366300	119000	42	49980
Kommuneansatte	329600	316000	73	230680

1 Tallene angir lønn per årsverk for industrifunksjonærer, industriarbeidere, statsansatte og kommuneansatte, og lønn for heltidsansatte for HSH-bedrifter i varehandelen og finanstjenester.

2 Tallet er omtrentlig, fordi vi i noen forhandlingsområder har opplysninger om antall ansatte mens vi i andre områder kun har opplysninger om antall årsverk.

Kilde: NOU 2007:3, tabell 1.1. og tabell 1.14.



Figur 11.1 Gjennomsnittlig lønnsvekst 1996–2000 og kvinneandel i noen store forhandlingsområder (2000)

Kilde: Nilsen og Schøne (2007). Tallene er hentet fra NOU 2006:11, tabell 1.1 (lønnsvekst) og tabell 1.14 (kvinneandel).

stikk er sammenlignbar tilbake i tid til 1997, og utgjør datagrunnlaget i dette avsnittet.

Vi skal se nærmere på betydningen av forhandlingsområde for å forstå lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Kan noe av lønnsforskjellen mellom kjønnene føres tilbake til det kjønnsdelte

arbeidsmarkedet, og at kvinner og menn befinner seg i ulike lønnsdannelsesregimer? Vi undersøker også den relative lønnsutviklingen for kvinner og menn innenfor noen store forhandlingsområder. Hvilke likelønnstiltak har vi sett ved oppgjørene

innen hvert forhandlingsområde, og i hvilken grad har disse tiltakene ført frem?

### 11.2.1 Lønnsforskjeller mellom forhandlingsområder

I rapporten *Den norske forhandlingsmodellen i et likelønnsperspektiv* identifiserer Nilsen og Schøne (2007) seks store forhandlingsområder i norsk arbeidsliv: Stat, Kommune, Finansiell tjenesteyting og forsikring, Detaljvarehandel, Industri-funksjonær og Industri-arbeider, og analyserer lønnsforskjeller mellom kvinner og menn mellom og innen disse områdene.<sup>1</sup>

Tabell 11.1 gir et overblikk over gjennomsnittslønn, antall årsverk/heltidsansatte og kvinneandel i de seks forhandlingsområdene. Vi ser av tabellen at gjennomsnittslønnen er høyest i finansnæringen

1. I denne studien brukes ordet «forhandlingsområde» i en noe videre og avvikende betydning enn den tariffmessige betydningen av ordet. Under tariffforhandlinger består for eksempel kommune av tre separate forhandlingsområder, Detaljvarehandel er i forhandlingssammenheng ikke skilt fra annen varehandel og Industriefunksjonærer er i praksis en rekke ulike forhandlingsområder. Industrierbeidere er kun ett forhandlingsområde i de tilfeller tariffrevisjonene mellom LO og NHO gjennomføres samordnet. Slik sett er uttrykket et kompromiss mellom lønnsstatistikkens muligheter og de tariffmessige avgrensninger som kan gjøres.

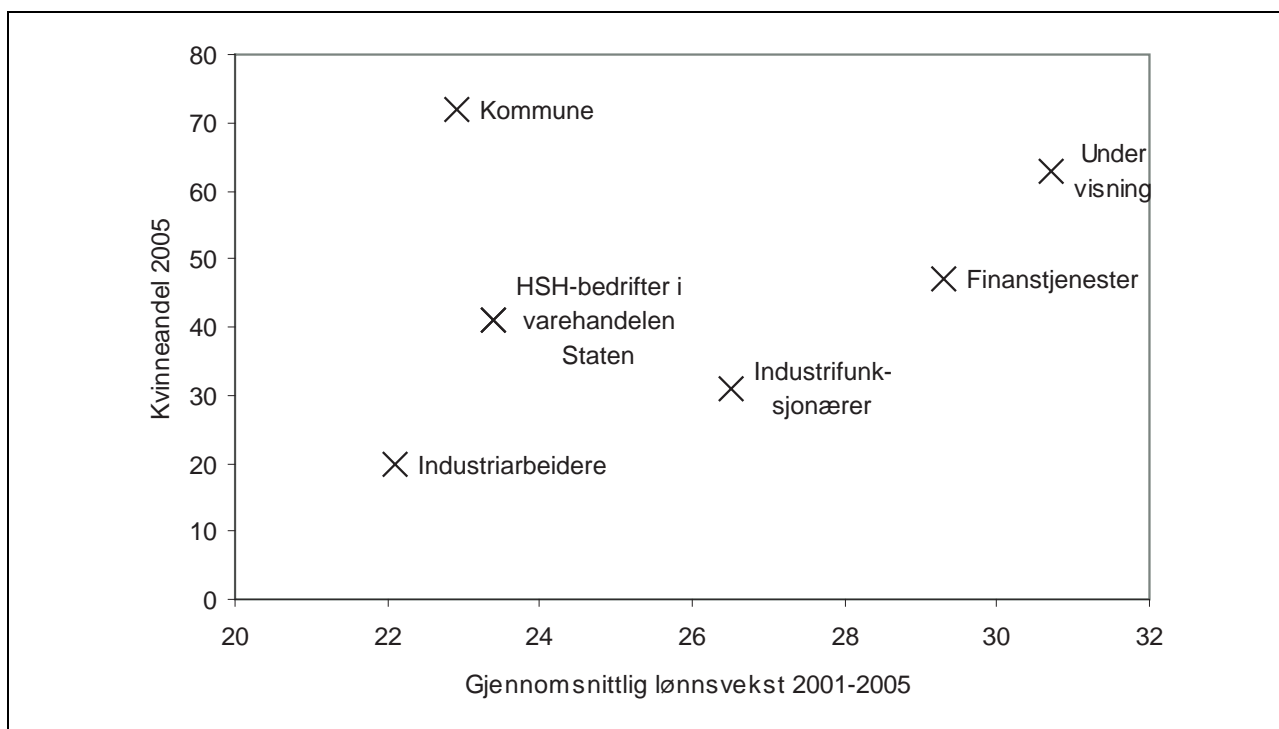
og blant industriefunksjonærene. Det laveste lønnsnivået finner vi i varehandelen og i kommunene.

Begge de sistnevnte forhandlingsområdene er store kvinnearbeidsplasser. Det arbeider 27200 kvinner i HSH-bedrifter i varehandelen og omtrent 230000 kvinner i KS-kommunene. Industrierbeidere og industriefunksjonærer er de mest mannsdominerte forhandlingsområdene.

Det er viktig å skille mellom lønnsnivå og lønnsvekst. At et forhandlingsområde har lavt lønnsnivå, er ikke ensbetydende med at området har hatt lav lønnsvekst i perioden vi snakker om. I figurene 11.1 og 11.2 vises gjennomsnittlig lønnsvekst for noen sentrale forhandlingsområder i perioden 1996–2000 og 2001–2005. Nilsen og Schøne undersøker om det er en sammenheng mellom kvinneandel i forhandlingsområdet og lønnsvekst.

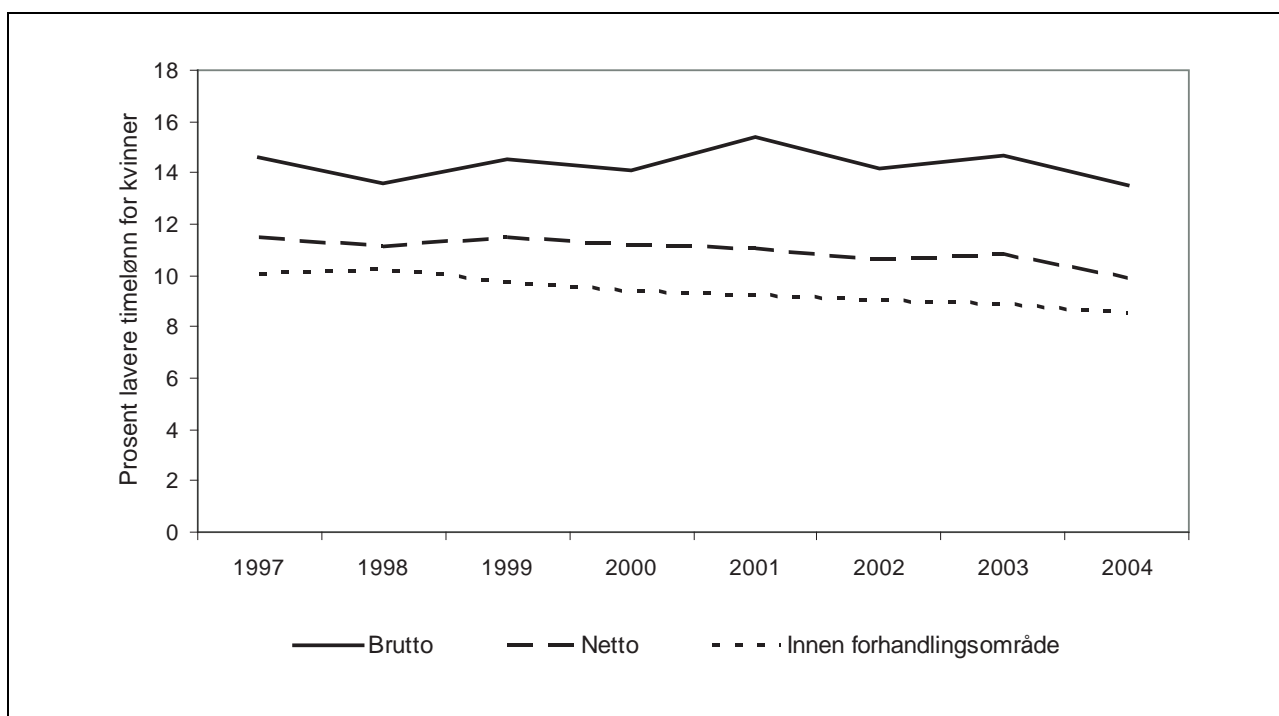
Som vi ser at figur 11.1. er det nærmest ingen sammenheng mellom kvinneandel i forhandlingsområdet og gjennomsnittlig lønnsvekst i perioden 1996–2000 (korrelasjonskoeffisient -0,03).

I perioden 2001–2005 endrer dette seg, jf. figur 11.2. I denne perioden er det en klar positiv sammenheng mellom andelen kvinner i forhandlingsområdet og lønnsvekst (korrelasjonskoeffisient + 0,33). Den positive sammenhengen mellom kvinneandel og lønnsvekst mot slutten av perioden, forklarer forskerne blant annet med at området



Figur 11.2 Gjennomsnittlig lønnsvekst 2001–2005 og kvinneandel i noen store forhandlingsområder (2005)

Kilde: Nilsen og Schøne (2007). Tallene er hentet fra NOU 2006:11, tabell 1.1 (lønnsvekst) og tabell 1.14 (kvinneandel).



Figur 11.3 Tre mål på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i seks store forhandlingsområde. 1997–2004. Prosent lavere timelønn for kvinner

De presenterte lønnsforskjellene er tatt fra tre separate lønnsestimeringer, én der timelønn kun forklares utfra kjønn, én der erfaring, utdanning og arbeidstid er inkludert, og én der vi også kontrollerer for forhandlingsområde. De estimerte koeffisientene er regnet om til prosent etter formelen  $e^{-1}$ .

Kilde: Nilsen og Schøne (2007:35).

undervisning har hatt en god lønnsvekst i denne perioden. Her er kvinneandelen høy (Ibid:43).

Et annet sentralt spørsmål er om fordelingen av kvinner og menn på ulike forhandlingsområder kan bidra til å forklare lønnsforskjellene mellom kjønnene. Vi vet at det norske arbeidsmarkedet er kjønnsdelt. At menn og kvinner er ulikt representert i de ulike lønnsdannelsesregimene, kan ha betydning for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. For å finne ut hvor mye kvinner og menns ulike representasjon i ulike forhandlingsområder har betydd for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i tidsrommet 1997–2004, gjør Nilsen og Schøne en analyse som inneholder tre mål på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, jf. figur 11.3.

Den øverste kurven i figuren representerer bruttolønnsforskjeller mellom kvinner og menn, dvs. det gjennomsnittlige lønnsgapet når det ikke er kontrollert for andre kjennetegn ved arbeidstakeren. I 2004 var bruttolønnsgapet mellom menn og kvinner på 13,5 prosent. Den midterste kurven i figuren viser nettolønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Med dette menes at man også kontrollerer for potensiell yrkeserfaring, utdanningsår og arbeidstid (heltid eller deltid). Nettolønnsfor-

skjellen mellom kvinner og menn var 9,9 prosent i 2004.

Avviket mellom brutto- og nettokurven tyder på at en del av lønnsforskjellene mellom kjønnene kan forklares med at kvinner og menn er ulike hva angår observerte kjennetegn. For eksempel har kvinner noe lavere utdanningsnivå enn menn. Dette påvirker lønnsgapet mellom kvinner og menn i negativ retning.

Til slutt, og kanskje mest interessant for vårt formål, er den nederste kurven, som viser lønnsforskjeller mellom kvinner og menn når vi også kontrollerer for forhandlingsområde. Kurven viser at timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn innen samme forhandlingsområde, som har ellers lik yrkeserfaring, utdanningslengde og arbeidstid, er 8,5 prosent i 2004.

At denne nederste kurven i hele perioden ligger under nettokurven, betyr at en del av lønnsforskjellene mellom kjønnene skyldes at kvinner og menn jobber i ulike forhandlingsområder. Men, lønnsgapet reduseres ikke mye etter kontroll for forhandlingsområde. Faktisk kan bare ca. 15 prosent av det totale lønnsgapet mellom kvinner og menn forklares med at kvinner og menn arbeider innenfor ulike forhandlingsområder (Ibid:35). Det



betyr at også *innenfor* forhandlingsområder gjenstår et relativt stort timelønns-gap mellom kvinner og menn. Dermed kan ikke hele forklaringen på timelønnsforskjellene mellom kvinner og menn ligge i det faktum at kvinner og menn befinner seg i ulike forhandlingsområder. Det er nødvendig å se nærmere på utviklingen innen forhandlingsområder for å belyse mekanismene bak lønns-gapet.

### 11.2.2 Lønnsforskjeller innenfor forhandlingsområder

Fra og med 1990 har lønnsforskjeller mellom kvinner og menn vært behandlet som et selvstendig tema i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU). Fra og med 1997 er rapporteringen basert på en ny lønnsstatistikk, og sammenlignbar frem til i dag. Det rapporteres på kjønnsforskjeller i lønn etter forhandlingsområde<sup>2</sup>, næring og utdanningsnivå. Tabell 11.2 viser utviklingen i lønnsforskjeller mellom kvinner og menn fra 1998 til 2006 innen noen store forhand-

lingsområder. Her er lønns-gapet uttrykt som kvinners lønn i prosent av menns lønn.

Hovedbildet er at utviklingen går i retning av mindre gjennomsnittlige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, men at denne utviklingen bare går sakte fremover. Med unntak av undervisningspersonellet i kommunene, utmerker ingen av områdene seg med spesielt lave kjønnsforskjeller i timelønn.

Som eksempler kan vi nevne at kvinnelige arbeidere i hotell og restaurant i NHO-bedrifter tjente 93 prosent av en manns lønn i 1998. I 2006 var forskjellen krympet til 94,3 prosent. I 1998 tjente kvinnelige ansatte i skoleverket i gjennomsnitt 93,7 prosent av en manns lønn. I 2006 tjente kvinnelig undervisningspersonell 96,4 prosent av menns lønn. Kvinner i finanstjenester tjente 74,8 prosent av menns lønn i 1998, mot 74,1 prosent i 2006. I sistnevnte forhandlingsområde observerer

2. Uttrykket «store forhandlingsområder» betyr at det i mange av tilfellene er tatt med større områder enn de som omfattes av en og samme tariffrevisjon.

Tabell 11.2 Gjennomsnittlig årslønn for kvinner som andel av gjennomsnittlig årslønn for menn i noen store forhandlingsområder. Heltidsansatte/heltidsekvivalenter

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Årslønn Menn 2006	Årslønn Kvinner 2006	Kvinne- andel <sup>1</sup> 2006
Industriarbeidere i NHO-bedrifter	–	89,0	88,4	89,0	90,1	89,1	89,3	89,1	89,5	330 200	295 500	18
Industrifunksjonærer i NHO-bedrifter	–	77,6	77,5	78,3	76,8	77,1	77,3	77,1	77,6	519 400	403 000	31
HSH-bedrifter i varehandel	84,7	84,5	85,4	86,2	86,4	88,1	87,6	87,5	87,4	349 100	305 200	40
Arbeidere i hotell og restaurant i NHO-bedrifter	93,0	92,9	93,0	93,3	92,3	93,0	93,7	94,6	94,3	263 100	248 000	63
Finanstjenester	74,8	75,6	75,8	76,2	76,0	75,6	75,9	75,2	74,1	518 900	384 300	47
Statsansatte	89,0	89,0	89,1	89,1	89,0	88,9	89,8	89,9	91,0	384 000	349 500	42
Skoleverket	93,7	93,9	94,0	94,2	95,0	95,5	–	–				
Ansatte i kommunene	88,0	88,0	87,6	86,9	90,6	90,8	90,0	89,9	91,3	357 400	326 400	73
Herav undervisningspersonell							96,2	97,0	96,4	388 800	374 900	64
Statlige eide helseforetak i Spekter-området	–	–	–	–	77,4	75,7	75,7	75,8	76,3	452 200	345 100	70
Spekter-området ekskl. statlige eide helseforetak	–	–	–	–	–	90,5	92,8	93,1	94,1	378 900	356 400	36

<sup>1</sup> Andel heltidsansatte kvinner/årsverk kvinner innenfor det enkelte område

Kilde: NOU 2007:3.

**Boks 11.1 Ulike former for lønnsøkning**

Økningen i månedsfortjeneste deles i tariffmessig lønnsøkning og lønnsglidning. Tariffmessig lønnsøkning anslås på grunnlag av tariffavtaler og kan fordeles på bestemte tidspunkter i 12-månedersperioden. Tariffmessig lønnsvekst kommer som følge av sentrale og forbundsvise forhandlinger, inkludert garantitillegg og lignende. Lønnsglidningen, som beregnes som en restpost, blir fordelt på ett eller flere tidspunkter for de ulike gruppene.

Lønnsglidning framkommer beregningsmessig som forskjellen mellom total lønnsøkning i en bestemt periode og tariffmessig lønnsøkning i den samme perioden. Tillegg ved lokale forhandlinger i privat sektor og for stillinger med bare lokal lønnsdannelse i kommunene regnes som lønnsglidning. I noen tariffområder er forhandlingsmodellen slik at også de lokale forhandlingene er en del av den avtalte lønnsøkningen. I offentlig sektor er tillegg ved lokale forhandlinger normalt en del av rammen som fastsettes sentralt. Denne rammen er likevel ofte en nedre ramme. I staten f. eks. kan etatene/virksomhetene skyte til midler fra driftsbudsjettet. I tillegg kan partene lokalt føre forhandlinger på særlig grunnlag.

Kilde: NOU 2007:3.

vi faktisk en negativ utvikling i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

I det videre vil vi konsentrere oss om lønnsutvikling for kvinner og menn innen forhandlingsområde, ettersom det er her partene i arbeidslivet utøver sitt ansvar for lønnsdannelsen. I de følgende avsnittene ser vi nærmere på noen viktige trekk ved lønnsutviklingen og lønnsoppgjørene innen de seks nevnte forhandlingsområdene, Stat, Kommune, Finansiell tjenesteyting og forsikring, Detaljvarehandel, Industri-funksjonær og Industri-arbeider i perioden 1997–2006.

Nilsen og Schøne (2007: 35–45) analyserer utviklingen i lønnsgapet mellom kvinner og menn innenfor de seks nevnte forhandlingsområdene for perioden 1997–2004. De finner at lønnsforskjellene er størst i forhandlingsområdene Finansiell tjenesteyting og forsikring og Industri-funksjonær, både når man ser på bruttolønnsgapet og når man

**Boks 11.2 Trekk ved oppgjørene med betydning for likelønn**

I følge Teknisk beregningsutvalg (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007) kan følgende trekk ved oppgjørene ha sentral betydning for hvordan de relative lønnsforskjellene mellom kvinner og menn utvikler seg:

1. Formen på de sentrale tilleggene, dvs. om det gis generelle prosenttillegg og/eller kronetillegg, om det gis spesielle lavlønnstillegg, tillegg til bestemte yrkesgrupper (justeringstillegg) mv. Et likt kronetillegg til alle vil gi en noe sterkere gjennomsnittlig lønnsvekst for kvinner enn for menn, ettersom kvinner som regel er sterkere representert blant lavlønnte enn menn.<sup>1</sup>
2. Fordelingen av de lokale tilleggene.
3. De relative lønnstilleggene i typiske kvinnesektorer og næringer til forskjell fra mannsdominerte sektorer og næringer.

<sup>1</sup> For staten er dette ikke tilfelle. Menn er nå i flertall innenfor de laveste lønnstrinnene (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007:45).

Kilde: NOU 2007:3, s. 33.

kontrollerer for visse kjennetegn ved personene som sammenlignes. Disse kjennetegnene er utdanningslengde, potensiell yrkeserfaring og arbeidstid. Lønnsgapet er altså størst i områder hvor rammen fra frontfagsmodellen er mindre retningsgivende enn i andre områder, påpeker forfatterne.

I gjennomgangen av lønnsutviklingen i de seks utvalgte forhandlingsområdene (nedenfor) er det viktig å være klar over at de sentrale tilleggene (tariffmessig lønnsøkning) bare utgjør én del av den totale lønnsveksten fra ett år til et annet. I tillegg kommer lokal lønnsdannelse og øvrig lønnsglidning (se nærmere omtale i boks 11.1 og 11.2). For enkelte grupper, for eksempel for de fleste industrifunksjonærene i NHO-området, skjer hele lønnsveksten lokalt. Det innebærer at om man vil analysere likelønnsstrekk ved lønnsoppgjørene, er det ikke tilstrekkelig å kun vurdere profilen på de sentrale tilleggene. Man må se dette i sammenheng med lønnsglidningen. Et problem i denne sammenheng er at det finnes lite samlet informasjon om fordelingen av de lokale lønnstilleggene.

### Likelønnsutvikling i staten

I 1997 tjente kvinner i staten i gjennomsnitt 10,9 prosent mindre enn sine mannlige kolleger. Også i 2004 tjente kvinnene 10,9 prosent mindre (Nilsen og Schøne 2007). Vi observerer altså en påfallende stor grad av stabilitet hva angår lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i staten. Det kan være verdt å merke seg at lønnsforskjellene også økte på ett tidspunkt: I 2003 vokste lønnsgapet til 12,3 prosent. Tabell 11.2 over indikerer imidlertid en nedgang etter 2004.

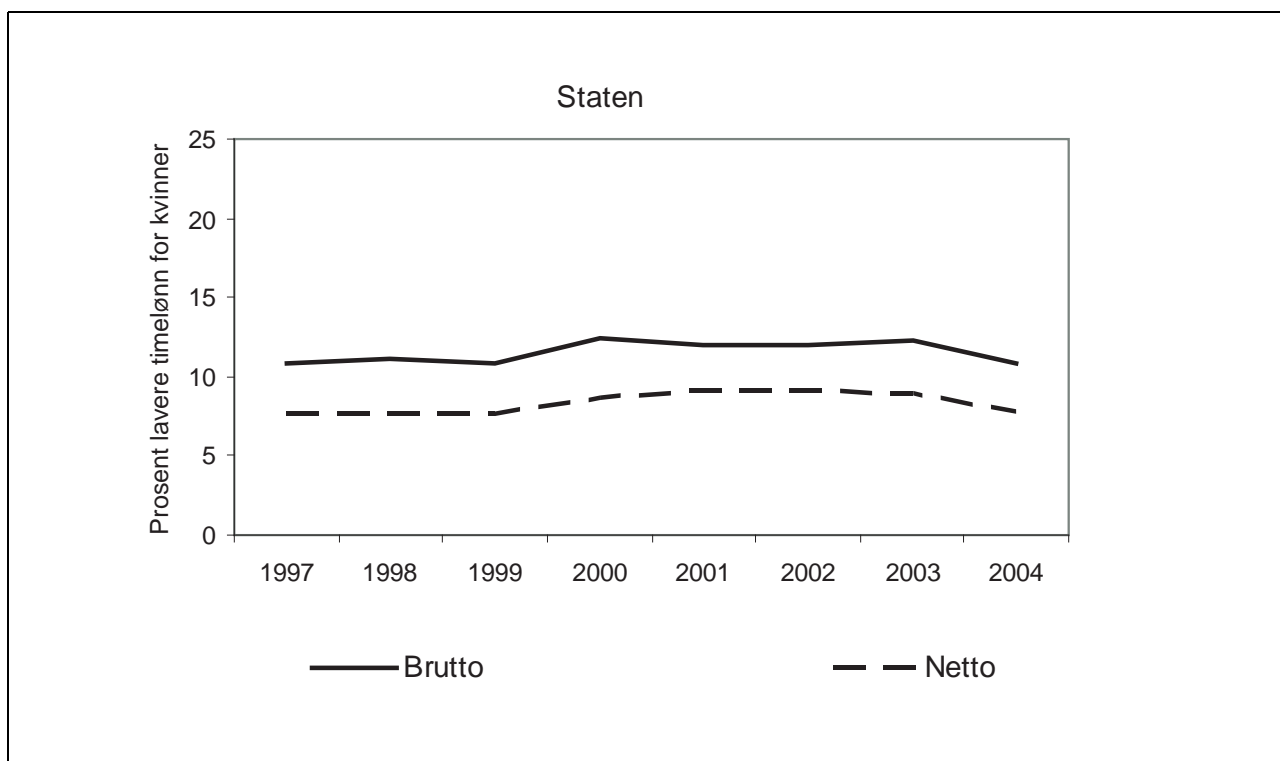
Som vi ser av figur 11.4 reduseres lønnsgapet mellom kjønnene når man kun sammenligner ansatte med lik utdanningslengde, yrkeserfaring og arbeidstidsordning (heltid/deltid) (som vist i nettolønnskurven). Nettolønnsgapet var på 7,7 prosent både i 1997 og i 2004. Dette betyr at ca 30 prosent av lønnsgapet i staten kan forklares med kjennetegn ved arbeidstakerne, altså med at kvinner i gjennomsnitt har kortere yrkeserfaring eller utdanningslengde enn menn. Lønnsgapet er 7,7 prosent når en har korrigert for de nevnte faktorene.

Strukturendringer kan ha påvirket statistikken, blant annet er større virksomheter som NSB og Posten flyttet ut av det statlige forhandlingsområdet i perioden. Skoleverket, som ble overført til

kommunal sektor i 2003, er ikke omfattet av analysen. Det samme gjelder spesialisthelsetjenesten.

La oss se nærmere på lønnsoppgjørene i staten i perioden 1997–2006. I hele denne perioden var det enighet blant partene om at likelønn skulle prioriteres (Se Nilsen og Schøne 2007:73–85). En gjennomgang av lønnsoppgjørene viser at det ble gitt generelle, like kronetillegg til alle ansatte i begynnelsen av perioden. Dette gjelder lønnsoppgjørene t.o.m. 2001. I følge kriteriene fra Teknisk beregningsutvalg (se boks 11.2) betyr kronetillegg generelt sett mer for kvinner enn for menn, ettersom kvinner i større grad enn menn er representert i lavlønnsgrupper. For ansatte i staten er dette imidlertid ikke lengre tilfelle, ettersom kjønnsfordelingen i lavlønnsgruppen har blitt stadig jevnere. Det kan imidlertid tenkes at kronetilleggene som ble gitt frem til 2001 kan ha gitt lønnsøkning for relativt flere kvinner enn menn.

I lønnsoppgjørene i staten fra 2002 til i dag har det i større grad blitt gitt en kombinasjon av krone- og prosenttillegg. Dette er en type tillegg som ikke først og fremst favoriserer lavlønnsgrupper, men også løfter ansatte i resten av lønnsfordelingen. Prosenttillegg har en mer nøytral virkning på relative lønnsforskjeller mellom grupper enn kronetillegg.



Figur 11.4 Lønnsgap mellom kvinner og menn i staten. 1997–2004

Kilde: Nilsen og Schøne (2007:36).

Det er trolig at denne endringen i oppgjørprofil i staten både gjenspeiler endringer i sammensetningen av de statsansatte og i de relative styrkeforholdene mellom arbeidstakerorganisasjonene. Verken i LO, YS eller Unio har det vært ønske om store endringer i den statlige lønnsdannelsen, ut over å tilpasse den til en mer utdannet arbeidsstyrke. Det statlige området preges ikke av vesentlige kvinnedominerte forbund som organiserer semiprofesjoner, derimot har Akademikerne vært i opposisjon til de andre sammenslutningene i sitt ønske om å desentralisere lønnsdannelsen.

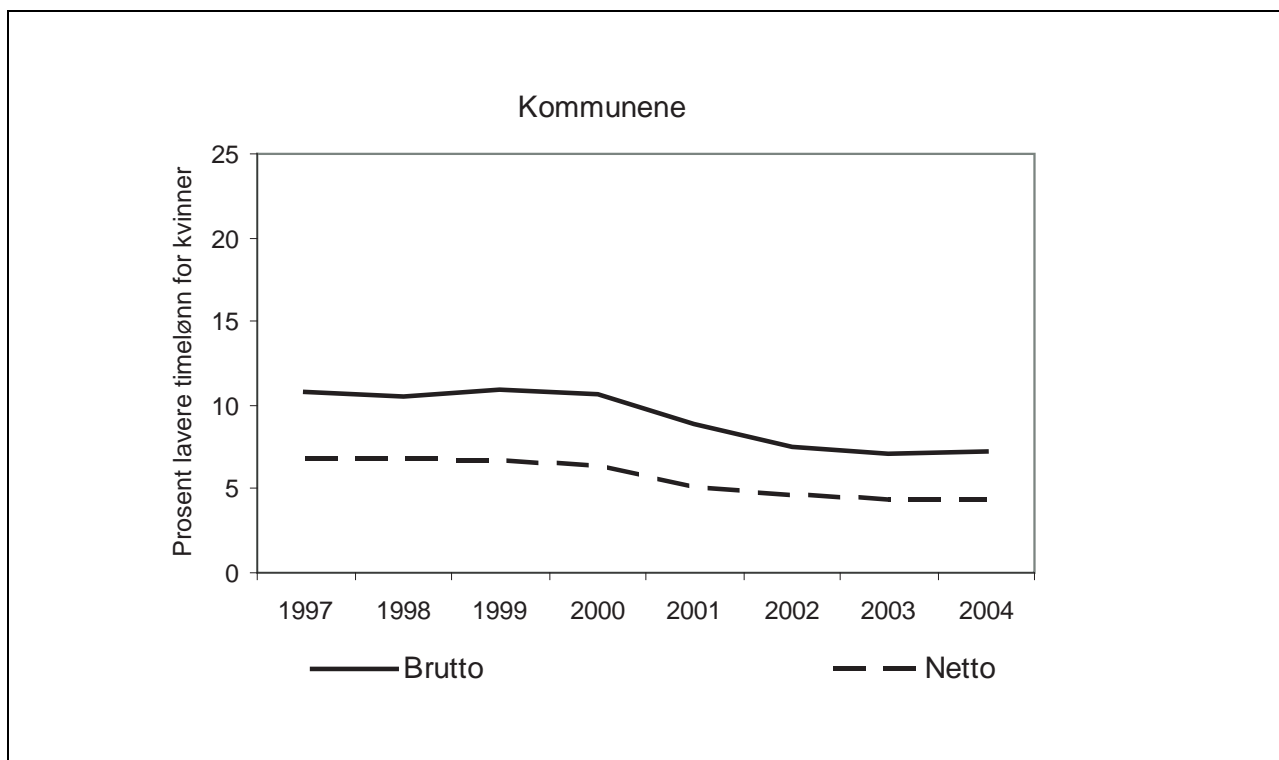
Vi har tidligere sett at Holden I-utvalget pekte på at oppgjør med like kronetillegg hadde ført til en sammenpressing av lønnsstrukturen i offentlig sektor. Denne sammenpressingen hadde virket uheldig også for kvinnedominerte utdanningsgrupper i offentlig sektor. Også Holden II-utvalget pekte på denne sammenpressingseffekten, og understreket at en må sikre at offentlig sektor ikke systematisk får et lønsmessig etterslep i forhold til privat sektor (NOU 2003:13). I perioden etter 2001 har denne anbefalingene fra Holden-utvalgene altså i stor grad blitt fulgt opp i oppgjørene i staten.

### Likelønnsutvikling i kommune

I kommunesektoren har det skjedd en tilnærming i forholdet mellom menn og kvinners lønn i perioden 1997–2004.<sup>3</sup> Mens kommuneansatte kvinner i gjennomsnitt tjente 10,8 prosent mindre enn kommuneansatte menn i 1997, hadde tallet sunket til 7,2 prosent i 2004. Dette er en nedgang på nærmere 4 prosentpoeng.

Også i dette forhandlingsområdet reduseres lønnsgapet mellom kvinner og menn når man går fra bruttolønnsgapet, den øverste kurven i figur 11.5, til kun å sammenligne ansatte med lik utdanningslengde, yrkeserfaring og arbeidstidsordning (heltid/deltid) (den nederste kurven i samme figur). Nettolønnsgapet var på 6,9 prosent i 1997 og 4,4 prosent i 2004. Dette betyr at hele 60 prosent av lønnsgapet i kommunene kan forklares med visse kjennetegn ved arbeidstakerne, altså med at kvinner i større grad enn menn jobber deltid, har kortere yrkeserfaring eller utdanningslengde. At forskjellene mellom brutto- og nettolønnsgapet har minsket betyr sannsynligvis at kvinnelige og mannlige ansatte i kommunene har blitt mer like

3. Lærere/undervisningspersonell og spesialisthelsetjenesten er holdt utenfor lønnsstatistikken i kommunene i denne analysen.



Figur 11.5 Lønnsgap mellom kvinner og menn i kommunene. 1997–2004

Kilde: Nilsen og Schøne (2007:36).

når det gjelder kjennetegn som utdanningslengde og ansiennitet.

I lønnsoppgjørene i kommunesektoren i den aktuelle perioden ble det, i likhet med i staten, lagt vekt på likelønn. Gjennom Hovedtariffavtalen er de lokale partene forpliktet til å drøfte likelønn hvert år, på bakgrunn av tallmateriale som viser lønnsutviklingen bl.a. fordelt på kjønn. I de fleste oppgjørene i perioden 1997–2005 ble det gitt generelle kronetillegg. Slike like kronetillegg antas å virke positivt for likelønn i kommunesektoren, ettersom de har størst betydning nederst i lønnsfordelingen, hvor det befinner seg flest kvinner.

I tillegg ble minstelønna for ulike utdanningsgrupper hevet ved flere av oppgjørene. Ved disse hevingene ble minstelønna til utdanningsgruppene hevet med større kronebeløp enn minstelønna til ufaglærte. Dermed er dette en oppgjørsform som minner mer om prosenttillegg enn kronetillegg hva angår fordelingsprofil.

I kommunesektoren finnes det yrkesgrupper som kun har lokal lønnsdannelse. Dette gjelder blant annet de fleste medlemmene av Akademikerne i KS-området. Lønnsdannelsen for disse gruppene trenger ikke å følge profilen på de generelle tilleggene. En oversikt fra TBU viser imidlertid at lønnsglidningen (hvor også lokale lønns tillegg er regnet inn) utgjorde en vesentlig mindre del enn tariff tilleggene av den totale lønnsveksten i kommunene fra 2002–2006.<sup>4</sup> Lønnsdannelsen for akademikergruppen har dermed sannsynligvis

ikke hatt noen større innvirkning på lønnsfordelingen mellom kvinner og menn i forhandlingsområdet sett under ett.

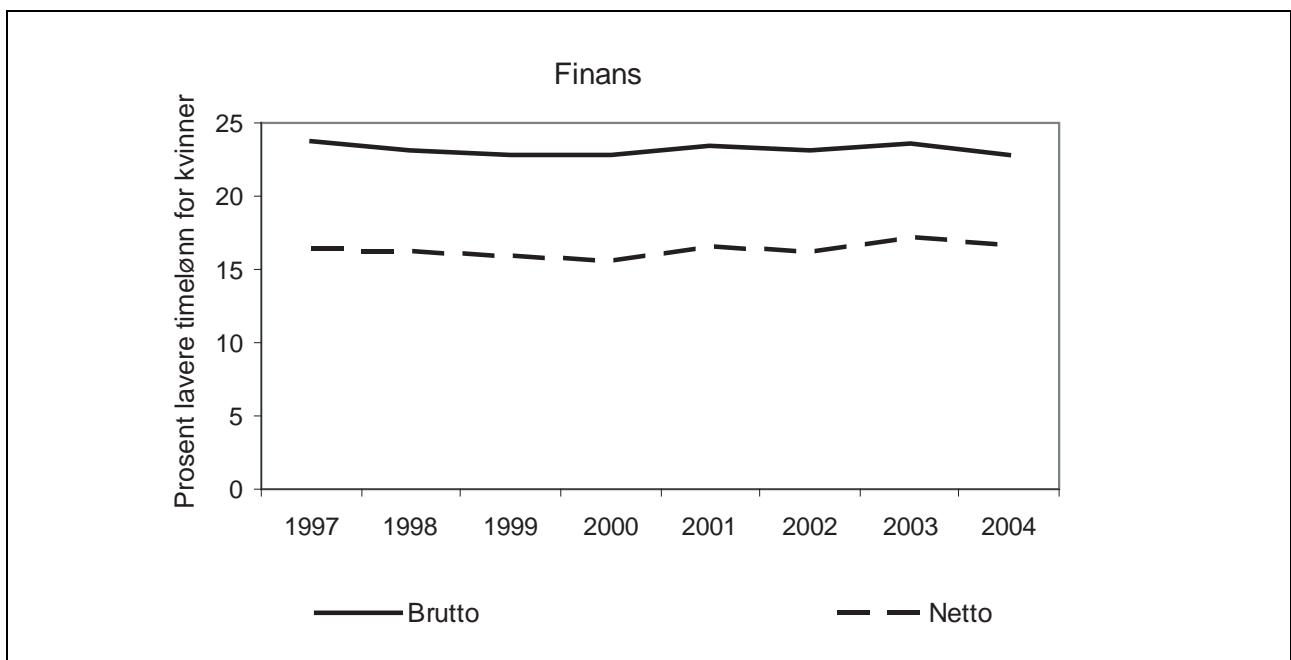
Nilsen og Schøne (2007) peker på at kvinner har fått større positiv avkastning av å arbeide i kommunesektoren i perioden 1997–2004. Det kan se ut som om dette har fortsatt også i perioden 2005–2006, jf. tabell 11.2. Dette gjenspeiles i reduserte lønnsforskjeller mellom kjønnene.

#### *Likelønnsutvikling i finansiell tjenesteyting og forsikring*

I forhandlingsområdet finansiell tjenesteyting og forsikring finner vi det største lønnsgapet mellom kvinner og menn. Lønnsforskjellen her er på nesten 25 prosent. Her finner vi også store forskjeller mellom brutto- og nettolønnsgapet mellom kjønnene, jf. figur 11.6. Når vi sammenligner menn og kvinner med lik utdanningslengde, yrkeserfaring og arbeidstidsordning (heltid/deltid), reduseres lønnsgapet fra nesten 25 prosent til drøye 15 prosent. Dette betyr at kjønnsforskjeller i disse variablene forklarer nesten 30 prosent av det totale lønnsgapet i forhandlingsområdet.

Samtidig er også nettolønnsgapet svært høyt, noe som bl.a. skyldes at mannlige ansatte i dette området har høyere avkastning av både yrkeserfaring og utdanning enn kvinnelige kolleger. Dette

4. Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007, Tabell 1.3.



Figur 11.6 Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i finansiell tjenesteyting og forsikring, 1997–2004

Kilde: Nilsen og Schøne (2007:36).

bidrar til å forklare at menn har høyere timelønn enn kvinner i dette området (Ibid:43). Av figur 11.6 ser vi også at det ikke har vært noen endring i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i perioden som undersøkes.

En gjennomgang av de sentrale lønnsoppgjørene i dette forhandlingsområdet viser at det i perioden stort sett har vært gitt generelle prosenttillegg. Disse regnes som å ha en nøytral virkning på lønnsgapet mellom kvinner og menn. Enkelte år har oppgjørene imidlertid hatt en tydeligere lavlønsprofil, for eksempel ved at det ble gitt et minimumsbeløp som var høyere enn prosentsatsen skulle tilsi, til dem som befant seg lengst ned på lønnsstigen. I 2003 hadde oppgjøret en tydelig lavlønsprofil, ettersom det ble gitt kronetillegg som varierte med hvor på lønnsstigen den ansatte befant seg – jo høyere opp, jo mindre tillegg. Det er grunn til å tro at denne typen lavlønsstillegg kommer flere kvinner enn menn til gode, ettersom det finnes flere kvinner enn menn i lavlønsgruppen. Samtidig mangler vi opplysninger om hvor mange har vært som omfattet av lavlønsstilleggene.

I forhandlingsområdet finansiell tjenesteyting og forsikring er det imidlertid ikke dekkende å kun undersøke likelønnsprofilen på sentrale tillegg, ettersom lokale tillegg spiller en vesentlig rolle i dette området. En oversikt fra Teknisk beregningsutvalg viser at lønnsglidningen utgjorde hele 66 prosent av den totale lønnsveksten i finansiell tjenesteyting og forsikring i 2006 (NOU 2007:3). Også i tidligere år har lønnsglidningen representert den største delen av lønnsveksten. Dette kan leses som at mye av lønnsdannelsen skjer lokalt i dette forhandlingsområdet. I ledersjiktet skjer hele lønnsdannelsen i dette forhandlingsområdet lokalt.

Vi har lite informasjon om hvordan de lokale lønnsstilleggene har fordelt seg på menn og kvinner. En indirekte indikasjon på hvordan de lokale tilleggene har vært fordelt mellom kvinner og menn, finner vi likevel i det faktum at lønnsgapet mellom kjønnene har vært så stabilt i tiårsperioden. Denne stabiliteten vedvarer til tross for at flere av de sentrale oppgjørene har hatt en tydelig lavlønsprofil, noe som antas å komme flere kvinner enn menn til gode. Sett i lys av dette har vi liten grunn til å anta at de lokale tilleggene har hatt noen utpreget likelønnsprofil.

Hva sier så organisasjonene i dette området om lønnsforskjellene mellom kjønnene? Tariffpartene i dette forhandlingsområdet har vært enige om at den viktigste årsaken til lønnsforskjellene er at menn og kvinner er ulikt representert på ulike stillinger i forhandlingsområdet. Dette var også

hovedkonklusjonen i likelønnsrapporten som et partssammensatt utvalg nedsatt av FA Finansnæringsens arbeidsgiverorganisasjon) og LO fremla i 2005 (Finansnæringsens arbeidsgiverforening 2005).<sup>5</sup>

Rapporten viser at det er overvekt av menn i lederstillinger og stillinger som er høyt lønnet i området. Det er tilsvarende overvekt av kvinner i stillinger som er lavere lønnet. I tariffområdet har det derfor vært stor grad av enighet om å forsøke å legge forholdene til rette for å få inn flere kvinner i de høyere stillinger.

Statistikk fra SSB viser at man til en viss grad kan ha lyktes med denne målsettingen. I lederyrker steg kvinneandelen fra 23,3 prosent i 1999 til 27 prosent i 2006. I akademiske yrker lå kvinneandelen stabilt på 33 prosent i samme periode (SSB 2007). Disse anstrengelsene for å øke kvinneandelen i høyere stillinger har foreløpig ikke gitt utslag på lønnsstatistikken.

#### *Likelønnsutvikling i detaljvarehandelen*

I varehandelen (HSH-bedrifter) har lønnsforskjellene mellom kvinner og menn minsket i perioden, fra 12 prosent i 1997 til 9,1 prosent i 2004. Det er relativt små forskjeller mellom brutto- og nettolønnskurvene, særlig i begynnelsen av perioden, jf. figur 11.7. Dette kan tenkes å gjenspeile at utdanningsnivået er lavt både blant menn og kvinner i dette forhandlingsområdet. Hvis man sammenligner menn og kvinner med lik utdanningslengde, yrkeserfaring og arbeidstidsordning (heltid/deltid), lå nettolønnsgapet i varehandelen på 5,4 prosent i 2004.

I lønnsoppgjørene i varehandelen i den aktuelle perioden ble det jevnt over gitt kronetillegg per time. I tillegg hadde noen av oppgjørene en egen lavløns-/likelønnsrett. Dette gjelder spesielt oppgjørene i 2000 og 2001, hvor lavlønte med mellom 87–92 prosent av en industriarbeiderlønn fikk ytterligere kronetillegg i tillegg til det kronetillegget alle fikk. Videre ble minstelønnsatsene økt i flere av oppgjørene i perioden. Alt i alt bærer oppgjørene preg av å ha fulgt en lavlønsstrategi. Den store satsingen på lavlønsretter i 2000/2001-oppgjørene ser ut til å ha bidratt noe for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. I 2001 sank lønnsforskjellene til under 10 prosent, men året etter steg forskjellene igjen. I dag er man imid-

5. Tariffrelasjonen FA-LO representerer et mindretall innen området for finansiell og forsikringsmessig tjenesteyting, men funnene antas å ha generell interesse.

lertid tilbake på lønnsforskjellen fra 2001, altså i underkant av 10 prosent.

I likhet med i finansområdet, spiller lokal lønnsdannelse en vesentlig rolle også i lønnsstatistikken for varehandelen. I HSH-bedriftene i varehandelen har lønnsglidningen jevnt over utgjort i underkant av halvparten av den totale lønnsveksten i området i perioden 2002–2006 (NOU 2007:3). Dette kan leses som at en betydelig del av lønnsdannelsen skjer lokalt.

Statistikken gir ikke noe svar på hvilke grupper som får bestemt lønnsveksten sin lokalt, eller hvordan denne lokale lønnsveksten fordeler seg på menn og kvinner i forhandlingsområdet. Sett i lys av at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er redusert i tiårsperioden, er det ikke urimelig å anta at likelønnsperspektivet har blitt ivaretatt også i lokale forhandlinger i dette området. En annen hypotese er at lønnsstatistikken fanger opp smittevirkningen av generelle kronetillegg i ikke tariffbundne bedrifter som lønnsglidning.

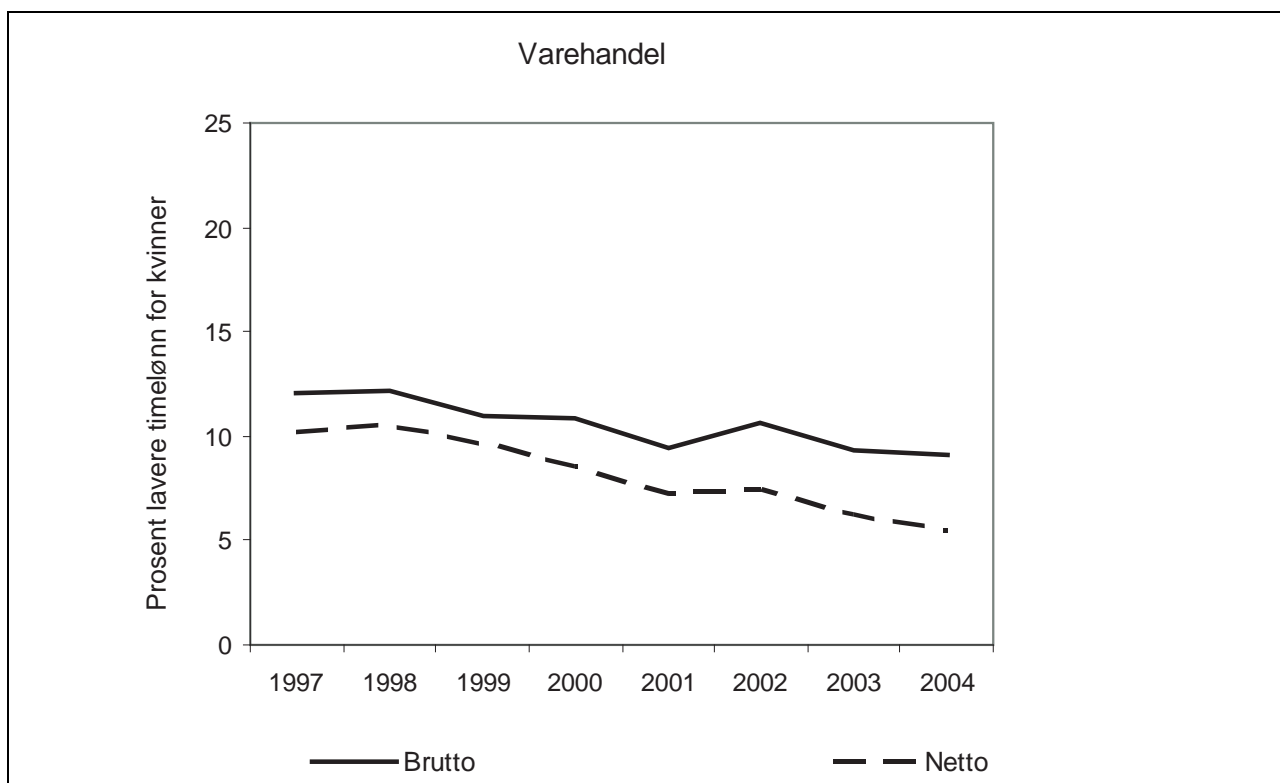
#### Likelønnsutvikling i industrien – arbeidere

Blant industriarbeidere har lønnsforskjellen mellom kvinner og menn holdt seg relativt stabil i perioden 1997–2004. Både brutto- og nettolønnsforskjellene ligger på i underkant av 11 prosent. I 2004

var bruttolønnsgapet mellom kvinner og menn 10,8 prosent mens nettolønnsgapet var 10,3 prosent. De små forskjellene mellom de to målene på lønnsgapet, gjenspeiler at utdanningsnivået i dette forhandlingsområdet er lavt både blant menn og kvinner.

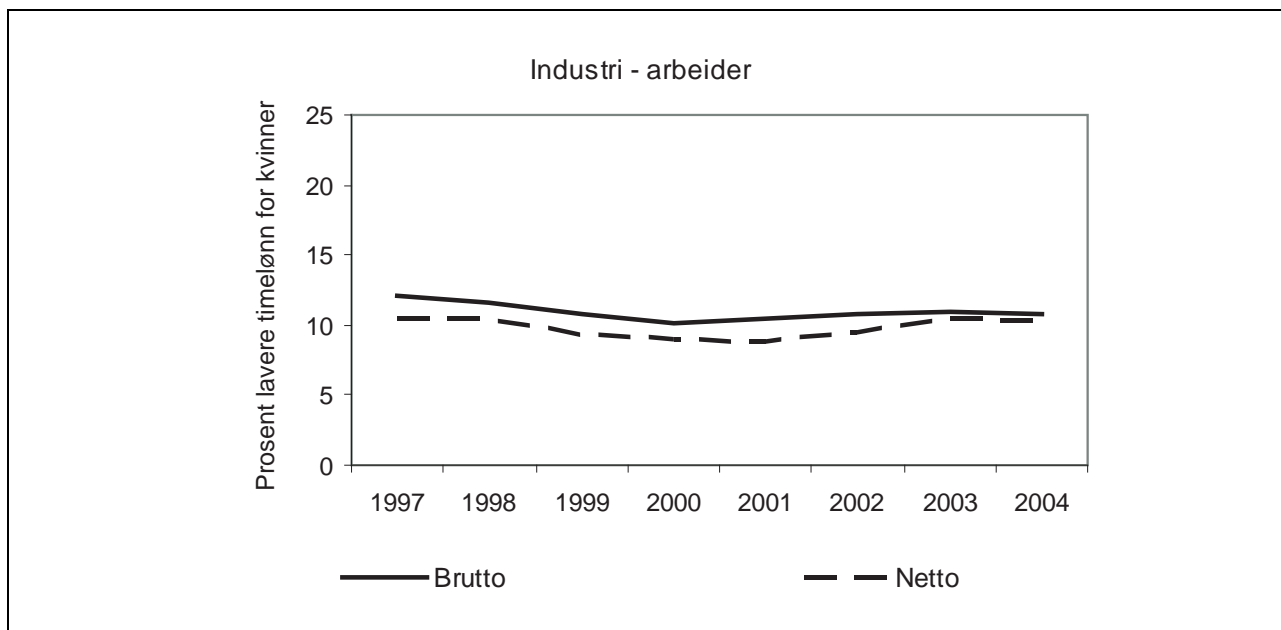
I forhandlingsområdet industriarbeider er det LO som er den dominerende organisasjonen på arbeidstakersiden. Området består av en rekke ulike tariffavtaler med ulik lønnsdannelse og lønnsnivå. Oppgjørene i dette området har som regel alltid hatt en lavlønnsprofil. En enda mer utjevne profil hvor lønnsveksten i områder med høyt nivå ble holdt tilbake eller overført lavlønnsfag, har ikke vært realisert som stabil løsning.

En gjennomgang av lønnsoppgjørene for industriarbeidere viser at det i hele perioden ble gitt kronetillegg i de sentrale oppgjørene. I tillegg ble det ved enkelte oppgjør gitt lavlønnsstillegg av lignende type som i varehandelen. Eksempler er oppgjørene i 2000/2001 og 2003 (alle samordnede oppgjør), hvor ulike lavlønnsgrupper fikk graderte kronetillegg i tillegg til det kronetillegget alle fikk. I forbundsvis oppgjør forhandles lavlønnsstillegg frem i et område som kommer tidlig i tariffrevisjonen, og får som regel virkning for øvrige lavlønnsfag. Et annet gjennomgående trekk ved oppgjørene i dette området er at arbeidere uten lokal forhandlingsrett



Figur 11.7 Lønnsgap mellom kvinner og menn i varehandelen. 1997–2004

Kilde: Nilsen og Schøne (2007:36).



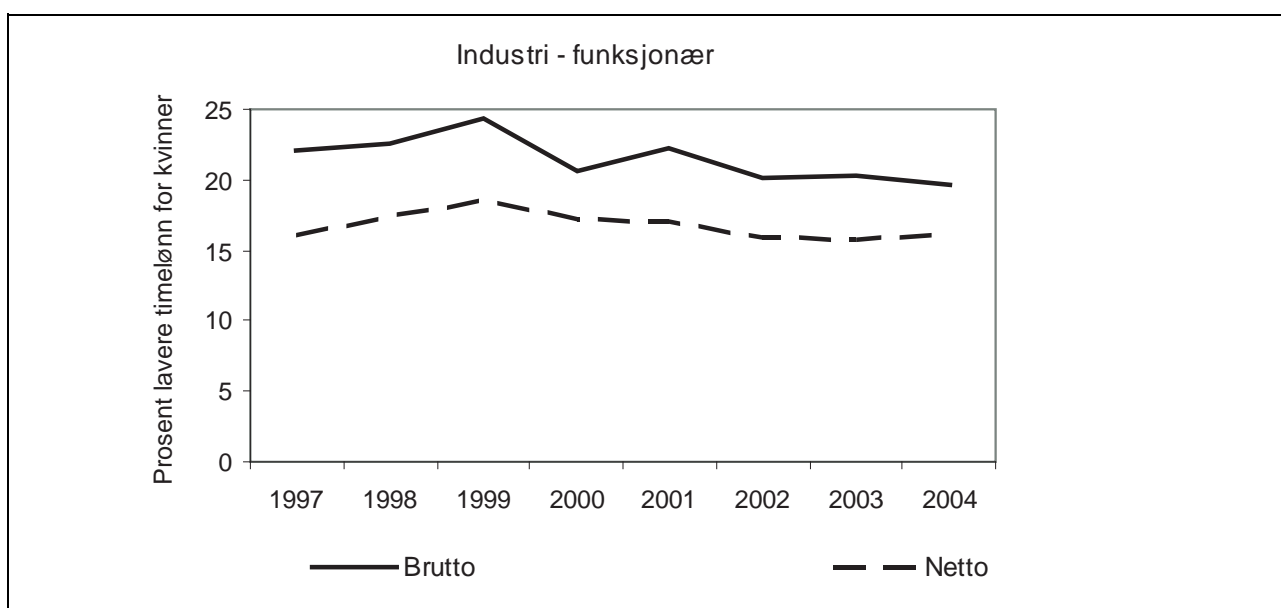
Figur 11.8 Lønnsgap mellom kvinner og menn i industrien – arbeidere. 1997–2004

Kilde: Nilsen og Schøne (2007:36).

fikk mer sentralt enn de som hadde lokal forhandlingsrett.

Også i dette forhandlingsområdet skjer mye av lønnsveksten lokalt. Tall fra Teknisk beregningsutvalg viser at bare én fjerdedel av lønnsveksten for industriarbeidere i NHO-bedrifter skjedde som tariff tillegg samme år (NOU 2007:3). Vi har ingen oversikt over hvordan denne lokale lønnsveksten fordelte seg på kjønnene. Det er derfor vanskelig å

si noe sikkert om hvilke mekanismer i lønnsoppjørene for arbeidere i industrien som har bidratt til å opprettholde et stabilt lønnsgap mellom kvinner og menn de ti siste årene. Det må likevel antas at mye av tilleggene som gis som resultat av lokale forhandlinger fordeles likt på de ansatte, i form av like kronetillegg. Innslaget av individuell lønnsdannelse er lite, mens kompetanse og faktorer knyttet til arbeidets utførelse kan spille noe rolle.



Figur 11.9 Lønnsgap mellom kvinner og menn i industrien – funksjonærer. 1997–2004

Kilde: Nilsen og Schøne (2007:36).



*Likelønnsutvikling i industrien – funksjonærer*

Industri – Funksjonær er et av områdene som har de største lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. I perioden 1997 til 2004 har det likevel skjedd en viss tilnærming mellom kvinner og menns lønninger blant industrifunksjonærene. I 1997 var lønnsgapet mellom kvinner og menn på over 22 prosent i dette området. I 2004 var forskjellene redusert til 19,6 prosent. Området Industri – Funksjonærer består av en rekke tariffområder hvor NHO er arbeidsgiverpart. På arbeidstakersiden er enkelte grupper organisert i LO, mens de fleste er utenfor. Tariffavtalene og forhandlingstradisjonene varierer, og området dekker ansatte med et svært bredt spekter av kompetanse og ansvar.

Hvis vi sammenligner menn og kvinner med lik utdanningslengde, yrkeserfaring og arbeidstid, ligger lønnsgapet på rundt 16 prosent i hele perioden. Dette betyr at kjønnsforskjeller i disse variablene i dag forklarer nesten 20 prosent av det totale lønns-gapet i forhandlingsområdet.

Mesteparten av kjønnsforskjellene i dette området kan imidlertid forklares med forskjeller i avkastning (Nilsen og Schøne 2007). Mannlige industrifunksjonærer har høyere avkastning av både utdanning og yrkeserfaring enn kvinnelige industrifunksjonærer.

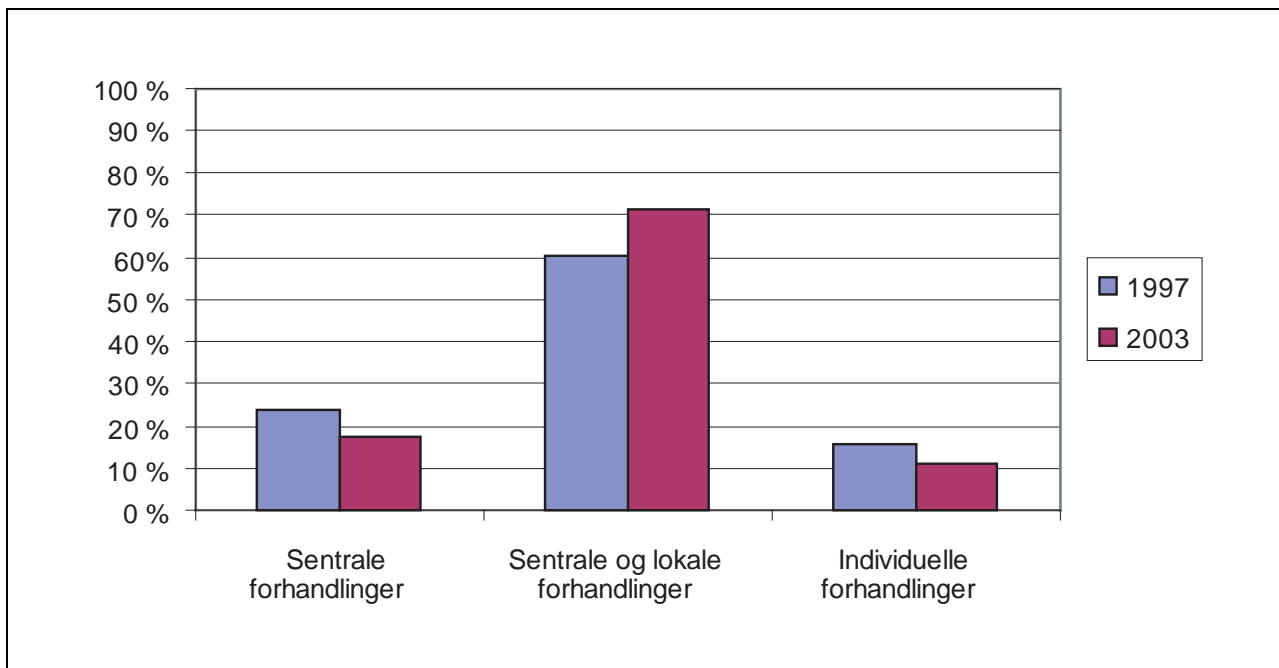
De fleste grupper av industrifunksjonærene får avtalt hele lønnen sin lokalt. De lokale forhandlin-

gene ved bedriftene skal ta utgangspunkt i den enkelte bedrifts situasjon; økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne. Tariffavtalene kan også inneholde andre føringer på den lokale lønnsdannelsen, knyttet til prosedyrer og mål. Materielle føringer på de lokale lønnsforhandlingene forekommer imidlertid ikke ut over for de funksjonærgrupper som er organisert i LO. Det eksisterer ingen samlet oversikt over hvordan den lokale lønnsveksten har vært fordelt mellom kvinner og menn.

En oversikt fra Teknisk beregningsutvalg viser at industrifunksjonærer i NHO-området sammen med ansatte i finanstjenester, er blant gruppene som har hatt høyest lønnsvekst i perioden 2002–2006. I denne perioden hadde industrifunksjonærene en gjennomsnittlig årslønnsvekst på 4,7 prosent. Til sammenligning var den gjennomsnittlige årslønnsveksten for statsansatte i samme periode på 4,4 prosent og blant kommuneansatte 4,3 prosent (NOU 2007:3).

**11.2.3 Betydningen av avtaleformer – sentral og lokal lønnsdannelse**

I senere år har vi sett tendenser til en desentralisering av lønnsdannelsen i Norge, blant annet vist ved at en større del av lønnsdannelsen foregår lokalt. Figur 11.10 viser at andelen bedrifter i Norge med mer enn ti ansatte som har både sen-



Figur 11.10 Forhandlingsnivå, 1997 og 2003. Prosentandel av bedrifter i Norge

Note: Datamaterialet er vektet slik at det er representativt på bedriftsnivå for bedrifter med mer enn 10 ansatte.

Kilde: Nilsen og Schøne (2007), beregninger på Flexi 1997 og ABU 2003.

trale og lokale lønnsforhandlinger, øker fra 1997 til 2003, mens bedrifter med kun sentrale tillegg taper terreng. Denne utviklingen finner vi også i offentlig sektor. Både stat og kommune gjennomførte en desentralisering av lønns- og forhandlingssystemet på begynnelsen av 1990-tallet (Nilsen og Schøne 2007:24).

Gjennomgangen av lønnsutviklingen i innenforhandlingsområder viste også at mye av lønnsveksten fra ett år til et annet skjer ved lokale forhandlinger eller annen lønnsglidning lokalt. Særlig gjelder dette ansatte i finanstjenester og industri-funksjonærene.

Hvilken betydning har denne utviklingen i retning mer lokal lønnsdannelse for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn? Allerede i utgangspunktet er et slikt spørsmål vanskelig å besvare. Både sentral og lokal lønnsdannelse innebærer muligheter, mens vilje, innsats og evne til kompromiss med andre bestemmer utfall.

I statlig sektor fordeles lønn gjennom sentrale tillegg, sentrale justeringsforhandlinger og lokale forhandlinger. Ved alle tre fordelingsstedene kan likelønns hensyn legges til grunn. Innretningen på sentrale tillegg har betydning, hvilke lønnsrammer som justeres har betydning og fordelingen av den lokale potten har betydning. I tillegg kan de sentrale aktørene legge forhåndsføringer på justeringsforhandlingene og de lokale forhandlingene. Det har blant annet skjedd ved bestemmelser om at kvinner skal ha minst pro rata av justeringspotene.

Ulike forhandlingsnivåer og fordelingssteder kan ha forskjellige fordelings effekter i forhold til likelønn. Når det gjelder sentrale tillegg, har man i Norge vært opptatt av om de bør ha krone- eller prosenttillegg. I forhold til likelønns hensyn avhenger effekten av hvordan arbeidstakerne fordeles seg på kjønn og lønnsnivå. Justeringsforhandlinger kan være egnet til å løfte grupper med lik kompetanse og/eller arbeidsoppgaver. Disse forhandlingene kan med andre ord målrettes sterkt, i det minste blant de som omfattes av lønnsrammer (om lag halvparten av de statsansatte, flertallet av kvinnene). Justeringsforhandlinger har også vært et viktig element i forhandlingene i KS-området. Mens man i staten som regel fører sentrale forhandlinger og justeringsforhandlinger separat, har partene i KS-området ofte gjort justeringer som en del av selve tariffrevisjonen. I 1995 ble det gitt et særskilt tillegg på kr 2200 for alle stillinger med en kvinneandel på 75 prosent eller mer (se boks 11.3).

Eksemplet er unikt, og etter tariffrevisjonen i 2002 er mulighetene for å gjøre justeringer i kom-

munal sektor mer innskrenket enn før fordi stillingsregulativet er blitt sterkt forenklet.

I statlig og kommunal sektor dreier lokale forhandlinger seg i stor grad om fordeling av på forhånd fastsatte lønnspotter. I privat sektor er det uvanlig å operere med lønnspotter, i stedet skjer de lokale forhandlingene med utgangspunkt i bedriftens situasjon. Likelønnsføringer kan uansett legges på forhandlingsprosessene. I offentlig sektor kan de sentrale partene angi eller anbefale en minstegrense for fordeling etter kjønn, i privat sektor er det mer vanlig med tariffbestemmelser som fremmer prinsippet om likelønn i de lokale forhandlingene.

Det at lønn fordeles på forskjellige nivåer, gjør at partene har ulike virkemidler. Samtidig preges lønnsforhandlinger av en rekke ulike fordelingsønsker som i regelen ikke alle kan løses samtidig. Hvis for eksempel likelønn fremmes ved sentrale justeringsendringer i offentlig sektor, er det ikke usannsynlig at de lokale forhandlingene fremmer andre fordelings hensyn. Tendenser til gjenopp retting av den lønnsstrukturen som eksisterte lokalt før justeringene er et eksempel på hvordan fordelings hensyn kan motvirke hverandre.

Nilsen og Schøne (2007) bidrar til å belyse dette temaet i sin analyse fra 2007. Dette gjør de ved å beregne den timelønningen de ansatte i ulike forhandlingsområder ville fått dersom de bare hadde fått de sentrale tilleggene i perioden 1997–2004. Når de sentrale tilleggene er trukket ut, står man igjen med den delen av lønnsveksten som skyldes lokale forhandlinger, lønnsglidning og andre forhold. Målet med analysen er å simulere lønnsforskjellen mellom kvinner og menn dersom de ansatte kun fikk sentrale tillegg. Det viser seg at de sentrale tilleggene har hatt liten betydning for å forklare utviklingen av lønns gapet mellom kvinner og menn i perioden 1997–2004. Forfatterne peker på to mulige grunner til dette: Det kan hende at de sentrale tilleggene som gis er relativt nøytrale i forhold til å påvirke lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Alternativt kan det hende at de sentrale tilleggene ikke er store nok til å påvirke lønns gapet mellom kjønnene (Ibid:49).

Nilsen og Schøne sammenligner også time-lønnsnivå og lønns spredning i bedrifter i privat sektor med henholdsvis kun sentrale forhandlinger, sentrale og lokale forhandlinger, kun lokale forhandlinger og kun individuell lønnsdannelse, jf. figur 11.11. I denne analysen er det kun kontrollert for utdanningslengde og potensiell yrkeserfaring.<sup>6</sup>

### Boks 11.3 Likestillings- og lavlønns tillegg i KS' tariffområde i 1995

I lønnsoppgjøret 1995 ble det blant annet enighet om et kronetillegg på lønnstabellen (kr 3600), likelønns tillegg (kr 2200) og et lavlønns tillegg (kr 2200) samt en pott til lokale forhandlinger på 0,5 prosent pr. dato. Likelønns tillegget ble gitt til stillinger hvor kvinneandelen var 75 prosent eller høyere. Lavlønns tillegget ble gitt til stillinger i laveste lønnsramme hvor kvinneandelen var lavere enn 75 prosent. Tilleggene ble således gitt til både menn og kvinner som var ansatt i de aktuelle stillingene.

I 1994 var alle stillinger i Hovedtariffavtalen omfattet av de sentrale forhandlingene, kvinner utførte 70 prosent av årsverkene som var omfattet av avtalen.

Likelønns- og lavlønns tilleggene ble beregnet å medføre en lønnsvekst fra 1.10.1994 til 1.10.1995 på om lag 0,8 prosent (Rapport fra TBSK, Teknisk beregnings- og statistikkutvalg for kommunesektoren, for 1995). Virkningen av likelønns tillegget på årslønnsveksten 1994–1995 ble beregnet til 0,51 prosent og virkningen av lavtlønns tillegget til 0,01 prosent, mens kronetillegget ble beregnet til 1,27 prosent.

I TBSK-rapporten fra 1995 fremgår det tekstlig at kvinner hadde en vekst i månedsfortjeneste pr. årsverk fra 1.10.1994 til 1.10.1995 på 3,4 prosent og menn en vekst i månedsfortjeneste i tilsvarende periode på 2,6 prosent. Kvinner hadde altså i gjennomsnitt 0,8 prosentpoeng høyere lønnsvekst enn menn.

Det er verdt å merke seg at både likelønns tillegget, lavlønns tillegget og kronetillegget hadde betydning for kvinners lønnsvekst i forhold til menns lønnsvekst. Av lønnsvekstforskjellen på 0,8 prosentenheter kunne 0,2 prosentenheter tilskrives kronetillegget mens resten i hovedsak ble tilskrevet likelønns tillegget. Forskjellen kan også være påvirket av strukturendringer etc.

#### *Virkning på lengre sikt*

Både likelønns tillegget og lavtlønns tillegget ble tatt bort etter ett år. Ved forhandlingene i 1996

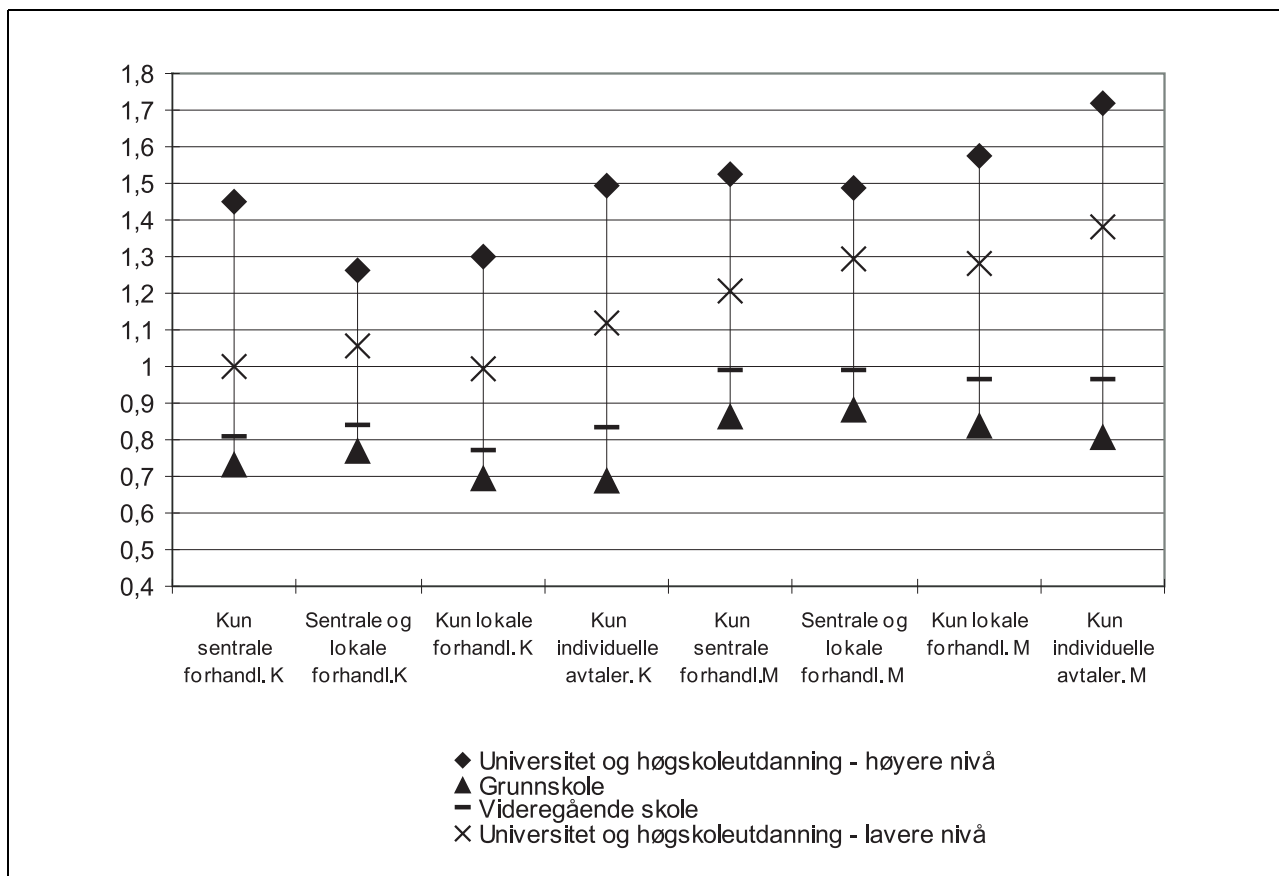
ble kronebeløpet (kr 2200) innbakt i lønnstabellen (ett lønnstrinn). Det kan ha sammenheng med at SSB kom med en pressemelding før oppgjøret i 1996 som påpekte at likelønns tillegget ikke hadde betydning for likelønnsutviklingen. SSB baserte imidlertid dette kun på heltidsansatte, mens det i hovedsak var deltidsansatte som fikk tillegget.

I 1996-oppgjøret ble det innført et nytt stillingsregulativ i kommunal sektor. Også andre faktorer i oppgjøret gjør det komplisert å vurdere virkningen av likelønns tillegget fra 1995 på lengre sikt. Det kan særlig trekkes fram at forhandlingene knyttet til særavtalen for leger ved sykehus og da spesielt innføring av særskilte arbeidstidstillegg, samt store lokale lønns tillegg til de samme legene forstyrrer det hele. Dette førte til at lønnsveksten for menn ble forholdsvis høy. En langt større andel menn enn kvinner hadde disse arbeidstidstilleggene for leger.

Veksten i gjennomsnittlig månedsfortjeneste fra 1.10.1995 til 1.10.1996 var for kvinner 6,1 prosent og for menn 6,0 prosent. Tilsvarende vekst i regulativlønn var for kvinner 7,3 prosent og for menn 5,9 prosent. TBSK skriver at denne merlønnsveksten for kvinner når det gjelder regulativlønn i hovedsak skyldes at likelønns tillegget ble lagt over i lønnstabellen fremfor et vanlig tillegg.

#### *Ytterligere evaluering*

Utover det statistiske materiale som er gjengitt ovenfor, ble likelønns tillegget i 1995 ikke evaluert av partene. KS har heller ikke foretatt en særskilt evaluering at dette lønns tiltaket. Det synes imidlertid klart at ikke alle partene var tilfreds med likelønns tillegget i 1995. AF-K (inkl. blant annet Norsk Sykepleierforbund) gikk til bl.a. til streik dette året og det er heller aldri fulgt opp med tilvarende tiltak i tariffoppgjørene etter 1995.



Figur 11.11 Lønns spennet for kvinner og menn etter avtaleform. Privat sektor. 2003

Kilde: Nilsen og Schøne (2007).

Av figuren går det frem at timelønnsnivået for både menn og kvinner er høyest for dem som arbeider i bedrifter som har kun individuelle avtaler om lønn. Samtidig er også lønns spredningen størst for dem som arbeider i bedrifter med kun individuelle avtaler. I de virksomhetene hvor lønnsdannelsen ikke baserer seg på tariffavtale eller kollektive forhandlinger – verken sentralt eller lokalt – er lønns spredningen høyest. For både menn og kvinner finner vi den mest sammenpressede lønnsstrukturen blant ansatte som har både sentrale og lokale forhandlinger. Her er lønns spennet presset sammen både fra toppen og fra bunnen. Der hvor lønnsdannelsen skjer ved kun lokale forhandlinger, er lønns spredningen noe høyere.

Blant organisasjonene i arbeidslivet er det ulike syn på hvorvidt lokale eller sentrale lønnsforhand-

linger kan bidra til å minske lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. I flere av innspillene som Likelønnskommisjonen har mottatt fra medlemmene i referansegruppen, fremkommer det argumenter for økt grad av lokal lønnsfastsettelse. Dette kan være et virkemiddel for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, mener blant annet Akademikerne. De viser til at det ikke kan påvises at sentralt avtalte føringer på lokale pottter/forhandlinger i staten har medført reduserte forskjeller mellom menns og kvinners lønn. De viser videre til at de kjønnsbaserte lønnsforskjellene har minsket i områder hvor Akademikerne har fått gjennomslag for lokal kollektiv lønnsdannelse (se vedlegg 1).

Også NITO anbefaler økt lokal lønnsdannelse som et virkemiddel for likelønn med den begrunnelse at «kvinner kommer godt ut av individuelle vurderinger som gjøres på den enkelte arbeidsplass framfor tillegg som forhandles fram for store grupper på sentralt nivå i sentrale forhandlinger. Kvinners innsats blir lettere synlig og konkret i lokale forhandlinger og dette gagnar likestillingen» (se vedlegg 1).

6. Figuren viser resultater basert på separate lønnsregresjonsanalyser for hvert kjønn i de fire avtaleformene. Alle tallene er beregnet for en person med 10 års potensiell yrkeserfaring. Referansepersonen er en kvinne med universitet og høgskoleutdanning på lavere nivå som arbeider i en bedrift med kun sentrale forhandlinger. Hun har følgelig verdi 1 (Nilsen og Schøne 2007:55).

Unio og YS kommenterer ikke spørsmålet om effekten på likelønn av lokale eller sentrale lønnsforhandlinger i sine innspill til Likelønnskommisjonen. LO prioriterer kollektiv og samordnet lønnsdannelse, og økt innslag av sentral lønnsdannelse der det lokale element bidrar til ulikelønn og etterselep (se Vedlegg 1).

Likelønnskommisjonen finner ikke hold for at det er noen automatikk i at en ytterligere desentralisering av lønnsdannelsen i for eksempel statlig eller kommunal sektor, *i seg selv* vil føre til vesentlig høyere relativt timelønnsnivå for kvinner i forhold til menn. Effekten avhenger av andre forhold, blant annet av markedsforhold (se for eksempel omtalen av lønnsdannelsen i svenske sykehus under avsnitt 11.3 nedenfor). Eventuelle effekter kan tenkes for yrkesgrupper hvor det er høy etterspørsel. Grunnlaget for høy etterspørsel kan variere. Et konstant høyere lønnsnivå i privat sektor kan få lønsmessig betydning for mange av akademikerne i kommunal sektor hvor det kun forhandles lokalt om lønn. En slik effekt er imidlertid avhengig av at den lokale arbeidsgiver behandler de som forhandler etter kapittel 5 (blant annet akademikerer) atskilt fra majoriteten av ansatte. Høyere lønnsbredning og geografiske lønnsforskjeller kan også følge av en slik lønnsdannelse.

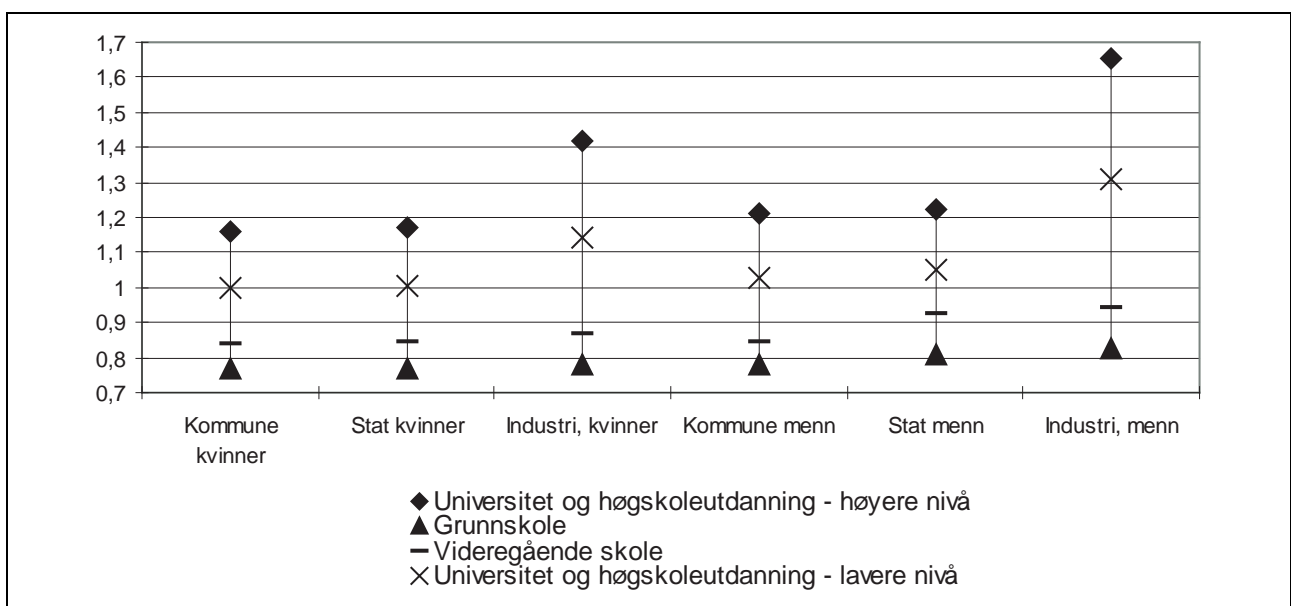
Effekten kan også avhenge av formene for lokal lønnsdannelse. Den svenske akademikerorganisasjonen SACO har i et forskningsprosjekt bidratt til å avdekke at det kan finnes en signifikant effekt av en individualisert form for lokal lønnsdannelse på likelønn. I blant annet Granqvist og Regnér (2004)

påvises det at bruk av lønssamtaler som lønnssettende mekanisme gir positiv effekt for kvinner sammenlignet med både menn generelt og andre kvinner som ikke har lønssamtale. Likelønnskommisjonen mener funnet er interessant. I Norge er lønssamtaler som lønnssettende mekanisme langt mindre utbredt enn i Sverige. Likelønnskommisjonen anbefaler partene i arbeidslivet å gå videre med funnet, og vurdere om tilsvarende effekter av lønssamtaler også kan oppnås i Norge.

### 11.3 Er lønn i offentlig og privat sektor sammenlignbar?

Tidligere i utredningen har vi sett at arbeidsmarkedet i Norge er svært kjønnsdelt, ikke minst mellom sektorene. Mens det arbeider svært mange kvinner i offentlig sektor, arbeider det flest menn i privat sektor. Privat sektor har et høyere lønnsnivå enn offentlig sektor. Særlig er det tydelig at høyt kompetente ansatte får mindre avkastning av utdanning i offentlig sektor. Dermed forklarer kjønnssegregeringen mellom sektorene en vesentlig del av lønns-gapet mellom kvinner og menn.

Et spørsmål som ofte stilles, er hva som ligger bak lønnsforskjellene mellom sektorene, og om det er fruktbart å sammenligne lønnen i privat og offentlig sektor. Som vi skal se henger lønnsforskjellene sammen med både forhandlingsmulighetene og forhandlingsstrategiene til yrkesgruppene som arbeider i offentlig og privat sektor, med de sentrale kjennetegnene ved den norske forhand-



Figur 11.12 Lønsspennet for kvinner og menn i staten, kommunene og industrien. 2004

Kilde: Nilsen og Schøne (2007).

lingsmodellen (frontfagsmodellen), forskjeller i produktivitetsvekst og forskjeller i andre goder enn lønn.

Nilsen og Schøne (2007:10–11) viser at ulike lønnsdannelsesregimer gjør seg gjeldende i henholdsvis offentlig og privat sektor. Det er ikke bare forskjeller i lønnsnivå, men også i *lønnsbredning* mellom sektorene, som vist i figur 11.12. Med eksempler fra kommune, stat og industrien, viser Nilsen og Schøne at det er langt større lønnsforskjeller blant de ansatte i industrien enn i kommunen og staten. Figuren viser at offentlig sektor, særlig staten, har en mer sammenpresset lønnsstruktur enn privat sektor. Sammenpressingen skjer for det første i bunnen av lønnsfordelingen. Dette ser vi ved at ufaglærte og lavlønnte i offentlig sektor er bedre betalt enn tilsvarende grupper i privat sektor. Det skjer også en sammenpressing i toppen av lønnsfordelingen i stat og kommune. Høyt utdannende ansatte tjener langt mindre i offentlig enn i privat sektor. Hovedtariffavtalene i statlig og kommunal sektor har vært vertikale, i den betydningen at de har dekket alle arbeidstakere i stillingshierarkiet. Dette har vært et avgjørende premiss for å kunne presse lønningene sammen. I industrien har arbeidere og funksjonærer alltid hatt separate tariffavtaler, og lavlønspolitikk blant arbeidere har aldri kunnet omfatte funksjonærenes lønnsmasse.

### *Mangel på et alternativt arbeidsmarked*

Høgsnes (1999:158) har pekt på at de fleste kvinne-dominerte utdanningsgruppene som har stat eller kommune som arbeidsgiver, ikke har noe alternativt arbeidsmarked. Det offentlige er tilnærmet den eneste tilbyder av helse- og omsorgstjenester og skolevesen. Dermed er gruppene som arbeider i disse bransjene, henvist til offentlig sektor som arbeidsgiver. Denne forklaringen knytter an til teorien om monopsoni, som vi omtalte i kapittel 9 i denne utredningen.

Det finnes ulike måter å dempe eller omgå virkningene av monopsonimakt på. Større konkurranse mellom offentlige arbeidsgivere er én mulighet som så langt ikke er realisert i særlig grad i Norge.

Et annet grunnlag for høy etterspørsel er intern mangel på arbeidskraft. For at mangel på arbeidskraft skal påvirke avlønningen, må det imidlertid være konkurranse. Hvis offentlige virksomheter har liten frihet i sine lønnsbudsjetter og en stor del av lønnsdannelsen er bundet opp i sentrale tillegg og krav om lokale forhandlingsløsninger, trenger ikke lønningene å påvirkes. Har virksomhetene

derimot betydelig budsjettfrihet og lønnsdannelsen foregår i hovedsak lokalt, kan etterspørsel utløse konkurranse og lønnsvekst. Slike faktorer har blant annet ligget bak lønnsveksten til sykepleiere ved svenske sykehus de siste 10–15 årene (Calmfors og Richardson 2004), mens vi i Norge ikke så langt har sett tilsvarende prosesser for kvinne-dominerte grupper i stor skala.

### *Hensynet til konkurranseutsatt sektor*

Det er et eksplisitt mål for det inntektspolitiske samarbeidet at offentlig sektor ikke bør være lønnsledende. Grunnen til dette er at de ansatte i offentlig sektor ikke er utsatt for direkte markeds-konkurranse. Det finnes yrker hvor lønnsnivået i offentlig sektor er høyere enn i privat sektor. Disse tilhører imidlertid de nedre sjikt av stillingshierarkiet.

Som tidligere omtalt bygger den norske lønnsforhandlingsmodellen på at lønnsveksten må tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. I praksis sikres dette prinsippet ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranse-utsatt virksomhet slutter avtaler først (frontfag), og at resultatene her virker som en norm for andre avtaleområder. Dette betyr at et moderat lønnsopp-gjør i industrien legger føringer på hvor stor rammen for lønnsvekst i for eksempel stat, kommuner og helseforetak kan være. Offentlig sektor bestemmer altså ikke sin egen lønnsvekst.

### *Belønning for produktivitetsvekst*

Det kan hevdes at lønnsdannelsen i privat sektor er utformet for å både belønne og anspore til produktivitetsvekst, mens lønnsdannelsen i offentlig sektor i langt større grad forholder seg til objektive kjennetegn ved arbeidstakerne. Denne forskjellen varierer nok sterkt, men hevdes spesielt å være synlig for ulike grupper av industrifunksjonærer sammenlignet med arbeidstakere med tilsvarende kompetanse i offentlig sektor. Det foreligger ikke analyser som viser at det relativt høyere lønnsnivået i privat sektor henger sammen med at privat sektor har større potensial for produktivitetsvekst enn offentlig sektor. Derimot kan det være forskjeller i hvor enkelt det er å måle produktivetsforbedringer og relatere dem til arbeidsinnsats. Uansett er lønnsdannelsen i større grad lagt til rette for å realisere produktivitetsvekst i privat sektor enn i offentlig sektor. Den lokale lønnsveksten i privat sektor er direkte relatert til virksomhetens situasjon, og arbeidsgivers innflytelse over sluttresulta-

ter er langt mer fremtredende enn i offentlig sektor.

#### *Andre forhold i tillegg til lønn*

I tillegg til forskjellene mellom sektorene vi har beskrevet over, kommer det faktum at det er noen fordeler ved å være ansatt i offentlig sektor som ikke finnes i privat sektor. Disse fordelene antas til en viss grad å veie opp for (noe av) lønnsforskjellene mellom sektorene. Fordelene det er snakk om er blant annet større ansettelsestrygghet i offentlig sektor, bedre permisjonsrettigheter, pensjonsordninger og mer ordnede arbeidstidsforhold (se for eksempel Hardoy og Schøne 2007). Mens alle offentlige ansatte har tjenestepensjon, er det anslått at kun omkring halvparten av privatansatte hadde tjenestepensjon før den ble obligatorisk (NOU 2005:15). På den annen side er det grunn til å tro at flere menn enn kvinner i privat sektor har tjenestepensjon utover dagens obligatoriske nivå.

Et annet eksempel er at det er vanligere at de ansatte blir kompensert for overtidarbeid i offentlig sektor enn i privat sektor. En spørreundersøkelse fra Sentio (2006), utført på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, viste at langt flere ansatte i privat enn i offentlig sektor oppga å ikke ha rett på godtgjørelse i forbindelse med overtidarbeid. Dette gjaldt 17 prosent av de ansatte i offentlig sektor og 24 prosent i privat sektor. Dersom disse tallene er reelle, innebærer det sannsynligvis at ansatte i privat sektor arbeider mer ubetalt overtid enn ansatte i offentlig sektor. En slik forskjell kan legitimere noe av lønnsforskjellen mellom sektorene.

På den andre siden har flere studier vist at bonusutbetalinger og ulike frynsegoder er mer utbredt i privat sektor enn i offentlig sektor (Tronstad 2007). Eksempler på frynsegoder kan være firmabil, betalt mobiltelefon, utdanning dekket av arbeidsgiver og lignende.

### **11.4 Oppsummering og drøfting**

I dette kapitlet har vi sett nærmere på håndteringen av likelønnsspørsmålet i den norske forhandlingsmodellen. Vi har særlig tatt for oss lønnsoppgjørene de ti siste år, og har undersøkt den relative lønnsveksten for menn og kvinner mellom og innen noen store forhandlingsområder. Lønnsforhandlinger i Norge er en svært komplisert prosess, med mange ulike aktører, nivåer og oppgjørformer. Vi har derfor ikke hatt noen ambisjon om å fange opp alle nyanser og utviklingstrekk i lønns-

oppgjørene, men har kun presentert hovedtrekk i utviklingen de ti siste år.

Kapitlet har vist at likelønn mellom kvinner og menn i dag er et sentralt tema for de store arbeidstakerorganisasjonene i Norge. Arbeidstakerorganisasjonene har, om enn i varierende grad, satt fokus på likelønn i alle lønnsoppgjør vi har undersøkt. At alle arbeidstakerorganisasjonene tar opp likelønnsspørsmålet i forhandlingene, betyr imidlertid ikke at det er full enighet organisasjonene i mellom om hva som er de viktigste likelønnsproblemene. Uenighet mellom dem vil også ha bakgrunn i at de ulike arbeidstakerorganisasjonene representerer grupper med vidt forskjellig utdanningsnivå, yrkes- og sektortilhørighet. Organisasjonslandskapet gjenspeiler denne kompleksiteten.

På 1990-tallet handlet uenigheten om likelønn først og fremst om hvorvidt lønnsforskjellene mellom kvinner og menn var et lavlønnspørsmål, eller om det først og fremst var knyttet til lønnsforskjeller mellom manns- og kvinnedominerte yrker (med lik lengde på utdannelsen, Høgsnes 2002). Denne uenigheten var mulig å leve med, siden forhandlingene i privat og offentlig sektor foregikk separat. Som vi har sett fikk imidlertid profilen fra forhandlingene i privat sektor virkning også i offentlig sektor, og overstyrte dermed i stor grad mange av organisasjonenes ønsker om å utjevne lønnsnivået i manns- og kvinnedominerte yrker med lik lengde på utdannelsen. Like kronetillegg til alle ga mindre lønnsforskjeller og en stadig mer sammenpresset lønnsstruktur, særlig i staten. Dette bildet har imidlertid endret seg de siste fem årene, blant annet som følge av at arbeidsstyrkens sammensetning er endret. Det spiller også en rolle at dagens lønnspolitikk i staten baserer seg på kompromisser mellom staten som arbeidsgiver og en allianse av de tre største hovedsammenslutningene i staten.

Opprettelsen av helseforetakene i 2002 medførte også at mulighetene for kolliderende like lønns hensyn ble færre. Årsaken ligger i at hovedorganisasjonene har hver sine og ulike tariffavtaler, slik at et lavlønnstillegg i en avtale ikke kan finansieres av lønnsmassen knyttet til en annen tariffavtale. Avtalestrukturen i helseforetakene innebærer med andre ord at for eksempel utdanningsgruppene i Unio avgjør sin likelønns satsing i direkte forhandlinger med Spekter, og slipper å forholde seg til lønnskrav fra hjelpepleiere og leger.

Et sentralt spørsmål vi har forsøkt å besvare, er om det er kvinnedominerte eller mannsdominerte grupper som har kommet best ut av lønnsoppgjør-

rene de siste ti årene. Over har vi sett at *lønnsnivået* systematisk er lavere i de forhandlingsområdene hvor kvinneandelen er høyest. Dette betyr imidlertid ikke at kvinne-dominerte områder har fått dårligere uttelling i lønnsoppgjør enn mannsdominerte områder det siste tiåret. *Lønnsveksten* har nemlig prosentmessig vært omtrent lik for kvinne-dominerte og mannsdominerte forhandlingsområder i perioden 1997–2005. I perioden 2001–2005 hadde man sågar en positiv sammenheng mellom kvinneandel i området og lønnsvekst.

At kvinne-dominerte områder har like god lønnsvekst som mannsdominerte områder, betyr ikke nødvendigvis at den norske forhandlingsmodellen er kjønnsnøytral, men heller at modellen opprettholder eller reproducerer stabile lønnsrelasjoner mellom kjønnene. Det skjer ingen systematisk skjevfordeling av lønnsveksten til fordel for mannsdominerte forhandlingsområder, men forhandlingsmodellen makter heller ikke å endre relative lønnsforskjeller.

Forhandlingsmodellen vedlikeholder og viderefører altså de lønnsforskjellene som ligger der i utgangspunktet. Systemet har en sterk tendens til å opprettholde eller produsere lønnsrelasjoner mellom ulike grupper. Det er mange grunner til dette. Innenfor et forhandlingsområde kan det være vanskelig å begrunne en gruppes krav framfor andres, og mellom forhandlingsområdene fører ulik lønnsvekst til økt konfliktnivå blant de som risikerer å falle etter.

Hva forklarer så lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i og mellom de ulike forhandlingsområdene? Innledningsvis i analysen slo vi fast at bare en liten del av lønnsforskjellene mellom kjønnene, nærmere bestemt ca. 15 prosent av det totale lønns-gapet, skyldes av kvinner og menn befinner seg i ulike forhandlingsområder. Det betyr at det

gjenstår et relativt stort timelønns-gap mellom kvinner og menn innen forhandlingsområder.

I flere av forhandlingsområdene forsvinner store deler av lønns-gapet når man kontrollerer for utdanning, yrkeserfaring og arbeidstidsordning (heltid/deltid). Dette betyr at en del av lønns-gapet mellom kjønnene kan føres tilbake til at kvinner og menn er ulike hva angår slike observerte kjennetegn. Men langt fra hele forklaringen ligger her. Analysene viste også at kvinner får lavere avkastning av både utdanning og yrkeserfaring enn menn i visse områder. Særlig gjelder dette områdene Finansiell tjenesteyting og Industri – Funksjonær. I tillegg viste analysene over at lønns-gapet mellom kvinner og menn er størst i områder hvor rammen fra frontfagsmodellen er mindre retnings-givende enn i andre områder.

I sin analyse av lønnsoppgjørene de 10 siste år, konkluderer Nilsen og Schøne (2007:63) med at det er lite i deres analyser som gir grunnlag for å hevde at frontfagsmodellen bidrar til å øke lønns-gapet mellom kvinner og menn. De peker på at senere års endringer i forhandlingsmodellen gir grunn til å tro at frontfagsmodellen vil få større legitimitet og aksept blant partene i årene som kommer. Dette gjelder særlig forslaget om at det skal tas større hensyn til (prognoser for) lønns-utviklingen for funksjonærene i privat sektor når rammen for lønnsoppgjørene skal fastsettes.

Holden I og Holden II-utvalgene understreker at å inkludere den lokale lønnsdannelsen for privatansatte funksjonærer i den totale rammen, vil ha normativ betydning for andre forhandlingsområder. Utvalgene påpeker at en strengere oppfølging av dette vil i seg selv bety en strengere kontroll med funksjonærlønnsveksten i privat sektor. Dette vil ha implikasjoner for lønnsveksten og lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.



## Kapittel 12

# Barn, omsorgsforpliktelser og lønn

### 12.1 Lønnsforskjellene øker i foreldrefasen

I kapittel 6 beskrev vi mødre og fedres tilpasning til arbeidsliv og familieliv. Med mødre og fedre menes i denne sammenhengen gifte eller sambonde foreldre med barn i alderen 0–15 år. Vi undersøkte denne gruppens arbeidsmarkedstilknnytning og hvordan de fordeler det ulønnede husholdsarbeidet mellom seg. Bakgrunnen for at vi tok for oss foreldregruppen spesielt, var at det i denne livsfasen legges grunnlag for arbeidstakerens videre karriere og lønnsutvikling. Forskning har dessuten vist at det er i foreldrefasen, når arbeidstakerne er i alderen 25 til 40 år, at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn øker mest (Barth og Schøne 2006a:235). Denne observasjonen gir grunnlag for å vie foreldrefasen særlig oppmerksomhet når årsakene bak lønnsgapet mellom kvinner og menn skal belyses.

I kapittel 6 fant vi klare kjønnsforskjeller i fordelingen av betalt og ubetalt arbeid i foreldregruppen: Mødre tilbringer vesentlig mindre tid på arbeidsplassen enn fedre. På hjemmebane gjør mødrene derimot en vesentlig større del av husholdsarbeidet enn fedrene. Samlet sett utfører mor og far tilnærmet like mange timer arbeid hver dag, men mor utfører mer av det ulønnede arbeidet. I tillegg er det fortsatt vanlig at mor tar ut hele foreldrepermisjonen, bortsett fra de ukene som er forbeholdt far.

Ellingsæter har beskrevet denne kjønnsarbeidsdelingen som et «tosporet foreldreskap» – et for mødre og et for fedre (Ellingsæter 2006): Kvinner tar ofte lang foreldrepermisjon og arbeider deltid for å få tid til familien, mens menns arbeidstid påvirkes forholdsvis lite av familiesituasjon.

Målet med dette kapitlet er å undersøke hvilke implikasjoner den tydelige kjønnsarbeidsdelingen i barnefasen får for kvinner og menns lønnsutvikling. Under ser vi nærmere på studier av sammenhengen mellom barn og omsorgsforpliktelser og lønnsutvikling for kvinner og menn. Dette er et felt som har vært gjenstand for stor interesse i forskningsmiljøene de siste årene. Målet er å undersøke om en del av lønnsforskjellene mellom kvin-

ner og menn kan føres tilbake til barn. Er det slik at mor taper i lønn på å ha barn og yte omsorg?

### 12.2 Teoretisk rammeverk: Hvorfor forvente en sammenheng mellom barn og lønn?

I forskningslitteraturen har det i de senere år vært en økende fokusering på den betydning foreldreansvar har for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. «Barn eller høy lønn: Må kvinner velge?» spør de norske økonomene Schøne og Hardoy i en artikkel fra 2004. Svaret synes å være ja, i både denne og andre studier. Det er en negativ sammenheng mellom antall barn og mødrenes lønnsnivå, også når man kontrollerer for relevante variabler som utdanningsnivå, yrkeserfaring, næring mv. (Se bl.a. Schøne og Hardoy 2007: 25).

Hvordan kan barn forårsake lønnsforskjeller mellom kvinner og menn? Hvis det skal være en sammenheng mellom barn og lønnsgapet mellom kjønnene, må det å få barn virke inn annerledes på kvinners lønnsutvikling enn på menns. Både sosiologisk og økonomisk teori gir holdepunkter for å forvente slike mekanismer. Under går vi kort gjennom de vanligste teoriene som brukes for å forklare hvorfor lønnsforskjellene mellom kjønnene øker når man får barn. I neste avsnitt ser vi så på resultatene av empiriske analyser av sammenhengen mellom barn og lønnsgapet mellom kjønnene.

#### *Diskriminering*

I et tidligere kapittel i denne utredningen drøftet vi ulike former for diskriminering i arbeidslivet. Diskrimineringsmodellene vi presenterte i kapittel 9 er også relevante når man vil forstå hvorfor kvinner med barn taper i lønn. Diskriminering kan være en forklaring på at arbeidsgivere lønner kvinner med barn lavere enn menn med barn, enten gjennom å plassere dem i lavere betalte jobber, gi dem mindre muligheter for opprykk eller rett og slett betale dem mindre.

Det skiller mellom ulike typer diskriminering fra arbeidsgivers side: *Preferansediskriminering*

innebærer at arbeidsgiver har en preferanse for ett av kjønnene, uten at dette er begrunnet i produktivitetsforskjeller eller andre rasjonelle forhold. Arbeidsgiver misliker rett og slett mødre som arbeidstakere, eller kanskje er det medarbeidere eller kunder som har slike holdninger.

*Statistisk diskriminering* kjennetegnes ved at individer behandles på bakgrunn av informasjon om hvordan gjennomsnittet for denne gruppen betar seg. Denne typen diskriminering oppstår fordi arbeidsgiver ikke har fullstendig informasjon om den potensielle arbeidstakeren, og dermed må gjøre antagelser om individet på bakgrunn av hvordan hele gruppen betar seg i arbeidsmarkedet (Napari 2007:5). For eksempel kan det være at arbeidsgiveren har erfart at mødre er oftere borte fra jobben enn fedre. Ved en ansettelse ønsker han å minimere risikoen for å ansette en arbeidstaker med lav produktivitet og høyt fravær, og unnlater derfor å ansette kvinnen (Evensen 2006:202–203).

#### *Manglende akkumulering av personkapital*

Teorien om personkapital er sentral for å belyse sammenhengen mellom fravær fra yrkeslivet og senere lønnsutvikling. Teorien betrakter hvert enkelt individ som en ressurs, med ulik grad av kunnskap og erfaring (personkapital). Verdien av individets ressurser avhenger av hvor mye hun investerer i egen personkapital. Jo mer kunnskap og erfaring hun opparbeider, jo mer produktiv er arbeidstakeren, og jo høyere lønn får hun.

Gjennom sin tilstedeværelse i arbeidslivet vil arbeidstakeren akkumulere stadig mer erfaring og øke sin produktivitet. Personer som er borte fra arbeidsmarkedet vil derimot gå glipp av både generell yrkeserfaring og opplæring på arbeidsplassen. Personkapitalen vil stagnere eller reduseres, og både produktiviteten og lønnsutviklingen vil bli dårligere enn for arbeidstakere som har vært yrkesaktive (Hardoy og Schøne 2007).

Vi har tidligere sett at mødre tar ut en langt større andel av foreldrepermisjonen enn fedre. Dette innebærer lange fravær fra arbeidslivet. Danielsen og Lappegård (2003) finner at 80 prosent av sysselsatte norske kvinner tar ut maksimum fødselspermisjon, det vil si 12 måneder med 80 prosent lønnskompensasjon. Blant fedrene er det derimot bare rundt 14 prosent som tar ut mer enn 40 dagers foreldrepermisjon.

På bakgrunn av teorien om personkapital kunne en derfor forvente at mødres lange fravær i forbindelse med fødsler kunne bidra til å øke lønnsforskjellene mellom mødre og fedre. Dette fordi kvinner i fødselspermisjon mister det som

defineres som relevant arbeidserfaring, og den kunnskapen de allerede har, kan utsettes for forringelse mens de er borte, mer jo lengre fraværet er. Med lavere personkapital blir de mindre verdifulle som arbeidstakere, og resultatet blir lavere lønn eller dårligere lønnsutvikling for mødre (Evensen 2006:202, Napari 2007).

#### *Teorien om kompenserende forskjeller*

Denne teorien sier at arbeidstakere i visse situasjoner kan tenkes å velge jobber med et lavere lønnsnivå, hvis disse jobbene tilbyr andre goder som arbeidstakeren verdsetter. Tanken er at mangel på ett gode – her lønn – kompenseres med tilgang til andre typer goder. Man kan for eksempel tenke seg at en mor vil være villig til å ta en lavere betalt jobb hvis denne gir henne fleksibel arbeidstid og mindre pålagt overtid (Evensen 2006:208).

I kapittel 11 så vi at enkelte goder, som permisjonsordninger og ordnet arbeidstid, er vanligere i offentlig sektor enn i privat sektor. At mødre verdssetter slike goder kan dermed være en tenkelig forklaring på at så mange kvinner velger å jobbe i det offentlige, selv om lønnsnivået er lavere der enn i privat sektor.

Teorien om kompenserende forskjeller kan dermed hjelpe oss å forstå hvorfor arbeidsmarkedet er så kjønnsdelt. Hvis kvinner systematisk velger mindre krevende jobber for å også få tid til familie og hjemmearbeid, vil resultatet bli et kjønnsdelt arbeidsmarked, hvor kvinner/mødre befinner seg i én type jobber mens menn/fedre befinner seg i andre typer jobber (Petersen m.fl. 2007:4–5).

#### *Seleksjonseffekt*

Alternativt kan man tenke seg at sammenhengen mellom lønn og barn bunner i at kvinner og menn uten barn allerede i utgangspunktet er forskjellige fra personer av samme kjønn som er foreldre. Det kan være snakk om uobserverte forskjeller i lønnssevne og arbeidsmarkedstilpasning mellom dem med og uten barn og som ikke fanges opp i statistikken (Høgsnes m.fl.2006). Flere menn enn kvinner forblir barnløse livet ut, og det er ikke umulig at menns lønnssevne er med på å påvirke deres sjans for å bli far. Norske studier viser tydelig at jo høyere inntekt en mann har som 40-åring, jo lavere er sannsynligheten for at han er barnløs (Skrede 2004). En seleksjonseffekt innebærer at vi ikke kan tolke det å ha barn som årsak til ulik timelønn, men snarere at personer med forskjellig lønnssevne i ulik grad blir foreldre. Muligens er det slik at selek-

sjon bidrar til å forklare at kvinner med barn har lavere lønn enn de uten, mens den virker motsatt for menn. Menn med barn har høyere lønn enn barnløse menn.

### 12.3 Empiriske funn: Barn forklarer en betydelig del av lønnsgapet mellom kvinner og menn

En rekke internasjonale studier finner en sammenheng mellom barn og mødres lønnsutvikling. At lønnsgapet mellom kvinner og menn øker når familien får barn, kalles ofte «the family pay gap», eller «motherhood wage penalty» i den internasjonale litteraturen. På norsk sier vi gjerne at kvinner påføres en økonomisk «ulempe» hvis de får barn, eller at mødre taper i lønnsutvikling (se for eksempel Hardoy og Schøne 2007).

Sammenhengen mellom lønn og barn er et tema som har vært viet stor oppmerksomhet i forskningsmiljøer verden over, særlig det siste tiåret. Sammenheng mellom lønn og barn påvises i studier fra USA, Storbritannia, Tyskland, Finland, Norge og flere andre land. Av disse studiene går det frem at den negative effekten på mødres lønn er sterkere, jo flere barn hun får (Evensen 2006). Harkness og Waldfogel (omtalt i Petersen m.fl. 2007) finner at den største lønsmessige ulempen av å ha barn, finnes i USA, Tyskland og Storbritannia. I de nordiske landene er lønnstapet for mødre mindre, men også her har temaet vakt betydelig interesse de siste årene, både forskningsmessig og politisk. Blant annet arrangerte det finske formannskapet i Nordisk ministerråd konferansen «Priset på att få barn. Kostnader för familjeledighet och jämställdhet» i Helsingfors i november 2007.

I Norge har interessen for sammenhengen mellom barn og lønnsgapet mellom kvinner og menn vært økende de siste årene. Nylig har økonomene Hardoy og Schøne gjennomført en utredning om barn og lønn på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I rapporten *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn: Hvor mye betyr barn?* (2007) finner de en klar negativ effekt av barn på mødres lønnsutvikling. Den negative effekten består også når det kontrolleres for utdanningsnivå, yrkeserfaring, bosted, sivil status, næring og landbakgrunn (Hardoy og Schøne 2007:25).

I rapporten studeres ansatte i privat og offentlig sektor i tidsrommet 1997–2003 basert på Statistisk sentralbyrås lønnsstatistikk. Sammenlignet med kvinner uten barn, taper kvinner med barn i lønn for hvert barn de får.<sup>1</sup> I 2003 hadde kvinner med ett barn i snitt ca. 1,5 prosent lavere timelønn enn

kvinner uten barn. Kvinner med to barn har 3 prosent lavere timelønn, og kvinner med tre barn har 5,5 prosent lavere timelønn enn kvinner uten barn. For menn er tendensen motsatt. Menn med barn har høyere timelønn enn menn uten barn.

Et annet interessant funn er at effekten av barn på lønn består, selv når man sammenligner kvinner med og uten barn innenfor samme yrke.<sup>2</sup> Det betyr at lønnsforskjellene mellom arbeidstakere med og uten barn ikke skyldes at kvinner og menn med og uten barn segregeres til ulike yrker (Hardoy og Schøne 2007:36–37).

Undersøkelsen til Hardoy og Schøne viser at barn betyr relativt mye for å forklare timelønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Hele 40 prosent av lønnsforskjellen mellom kvinner og menn i privat sektor, kan føres tilbake til barn. I offentlig sektor kan 20 prosent av lønnsgapet forklares med barn. Det er altså en betydelig forskjell mellom sektorene når det gjelder hvor mye barn betyr for å forklare lønnsgapet.

Analysen viser videre at den negative effekten av barn på kvinners lønn, er større, jo høyere opp i lønnsfordelingen hun befinner seg. Mødre i godt betalte jobber taper relativt sett mer på å få barn, enn mødre i den nedre delen av lønnskalaen. For menn er det omvendt: «Gevinsten» av barn blir større, jo høyere opp i lønnsfordelingen mannen befinner seg.

Hvilke mekanismer gjør at kvinner taper i lønn på å få barn? Skyldes lønnsforskjellene diskriminering fra arbeidsgivers side, at kvinner går glipp av arbeidserfaring når de er ute i foreldrepermisjon, eller at kvinner med barn skiller seg fra kvinner uten barn på andre måter? Hardoy og Schøne konkluderer med at det er de lange fraværsperiodene fra arbeidsmarkedet i forbindelse med fødsler som gjør at mødre sakker akterut lønsmessig. I periodene de er borte fra jobben, taper mødre verdi full yrkeserfaring og kompetanseoppbygging. Dette fraværet skaper lønnsforskjeller mellom mødre og kvinner som ikke har fått barn, og det bidrar til å øke lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Hardoy og Schøne ser dette funnet i sammenheng med de familiepolitiske ordningene vi beskrev i kapittel 6:

Gjennom flere og lengre perioder utenfor arbeidsmarkedet sammenlignet med kvinner uten barn og menn, kan dette føre til at kvinner

1. Undersøkelsesgruppen er menn og kvinner i alderen 20-45 år.

2. I analysen kontrolleres det for bakgrunnsvariablene utdanning, potensiell yrkeserfaring, bosted, landbakgrunn, yrke og næring.

med barn får en dårligere lønnsutvikling enn andre grupper. En sjenerøs familiepolitikk kombinert med en veldig kjønnskjev bruk av godene kan bidra til å forklare at lønnsgapet mellom kvinner og menn ikke har blitt redusert nevneverdig i løpet av de siste 20 årene, i en periode hvor familiepolitikken har blitt mer sjenerøs (Ibid:59).

En finsk studie (Napari 2007) støtter Hardoy og Schønes antagelse om at det er reduksjon i personkapital i perioder utenfor arbeidsmarkedet som forklarer lønnsforskjeller mellom kvinner med og uten barn. Napari finner at mødre som tar kortere foreldrepermisjoner, taper mindre i lønnsutvikling sammenlignet med mødre som tar lange foreldrepermisjoner (Ibid:30).<sup>3</sup> Den økonomiske ulempen ved å få barn varierer altså med hvor lang permisjon mor tar. Dette tyder på at lengden på mors karriereavbrudd er en viktig faktor bak sammenhengen mellom barn og lønnsgapet mellom kvinner og menn.

Også i den svenske utredningen *Reformerad föräldraförsäkring* (SOU 2005:73) ser man en sammenheng mellom lønnsgapet mellom menn og kvinner og mødres lange fravær fra arbeidsmarkedet i forbindelse med foreldrepermisjoner. Kvinner tar ut mesteparten av foreldrepermisjonen, og straffes for dette lønsmessig. Dette fører til at lønnsgapet mellom kjønnene øker. Men i tillegg til dette viser utrederne til et annet interessant funn: Det viser seg at når fedre først tar lang foreldrepermisjon, taper de enda mer enn kvinner i lønn. Den negative effekten av omsorgsfravær er altså større for menn. Dette forklares med at kvinner allerede i utgangspunktet har valgt yrker som lar seg forene med lengre fraværsperioder, uten at humankapitalen blir betydelig svekket. Dette er imidlertid en omstridt påstand som ikke får støtte i alle studier (Ibid:262).

Petersen m.fl. (2007) utforsker ulike hypoteser om hva som kan forklare mødres lønnstap i forhold til kvinner uten barn. I deres studie av kvinnelige funksjonærer i NHO-området i tidsrommet 1980–1997, finner de at lønnsgapet mellom mødre og kvinner uten barn for det meste kan forklares med at mødre sorteres til andre stillinger og arbeidsgivere enn kvinner som ikke får barn. Kvinner med barn arbeider i stillinger og hos arbeidsgivere hvor lønna er lavere. Når en kvinne med barn og en kvinne uten barn arbeider i samme stilling hos

samme arbeidsgiver, har de samme lønn, er et av hovedfunnene i denne studien.

Forfatterne avviser dermed hypotesen om at arbeidsgivere diskriminerer mødre i lønnsfastsettelsen. I den grad det foregår diskriminering av mødre, skjer det i forfremmelses- eller ansettelsesprosessen, konkluderer de (Petersen m.fl. 2007:20). Funnene i denne studien er konsistent med teorien om kompensierende forskjeller, som ble beskrevet ovenfor. Denne teorien predikerte at mødre som velger yrke og arbeidsplass, legger vekt på andre ting enn lønn. Forutsigbar arbeidstid, gode permisjonsordninger og mulighet til å jobbe deltid er faktorer som kan spille inn i mødres jobbvalg. Ønske om å kunne kombinere barneomsorg med yrkeskarriere, kan gjøre at mødre velger andre (og dårligere betalte) stillinger og arbeidsgivere enn kvinner som ikke har barn.

Vi ser at Hardoy og Schøne (2007) på den ene siden og Petersen m.fl. (2007) på den andre siden vektlegger ulike årsaker til mødres lønnstap. Mens Hardoy og Schøne fremhever tap av personkapital som følge av mødres lange fravær fra arbeidsplassen, finner Petersen, Penner og Høgsnes at lønnstapet skyldes at mødre sorteres til andre stillinger og arbeidsgivere. Funnene i disse to studiene står ikke i motsetningsforhold til hverandre, men kan skyldes av de to studiene baserer seg på ulike utvalg og tar utgangspunkt i ulike kategoriseringer hva angår variablene «yrke» og «stilling». Hos Petersen m.fl. kontrolleres det for stilling på en mer detaljert nivå enn hos Hardoy og Schøne. Dette kan forklare hvorfor førstnevnte ikke finner lønnsforskjeller mellom mødre og ikke-mødre når det er kontrollert for arbeidsgiver og stilling.

#### *Er lønnsforskjeller på grunn av barn et forbigående fenomen?*

Et annet viktig spørsmål er om kvinner som får barn innhenter lønnsutviklingen til kvinner som ikke har fått barn på et senere tidspunkt i yrkeskarrieren. Hardoy og Schønes undersøkelse (2007) indikerer at lønnsgapet som kan knyttes til barn reduseres over tid. Dette betyr at lønnsgapet mellom kvinner med og uten barn reduseres over livsløpet og blir markert mindre når kvinner med barn er ferdige med foreldrefasen. Dette er positivt i et likelønnsperspektiv. Petersen m.fl. (2007) kommer til en lignende konklusjon i sin studie. Også Napari (2007: 31) finner at finske kvinner som har fått barn og som raskt returnerer til arbeidsmarkedet, etter kort tid tar igjen sine kvinnelige kolleger som ikke har barn, i lønnsutvikling.

3. Den finske lønnsstatistikken inneholder en variabel som måler arbeidstakernes fravær fra arbeidsmarkedet i forbindelse med barnefødsel. Det er dette som gjør det mulig å knytte mors økonomiske ulempe ved å få barn til hennes fravær fra arbeidet.

### *Betydningen av barn for lønnsgapet mellom kvinner og menn – historisk utvikling*

Hva vet vi om hvordan den økonomiske ulempen ved å få barn har vært tidligere i forhold til i dag? Studier viser at mødres økonomiske tap ved å få barn har blitt kraftig redusert i løpet av de siste tiårene. På 1980-tallet var ulempen ved å ha barn betydelig, også når en sammenlignet mødre og kvinner uten barn som jobbet i samme stilling hos samme arbeidsgiver. Tjuve år senere er den lønnsmessige ulempen ved å ha barn halvert (Petersen m.fl. 2007:19).

Flere peker på betydningen av familiepolitiske reformer for å forklare denne positive utviklingen. De siste tiårene har vi sett en storstilt barnehageutbygging og en betydelig utvidelse av foreldrepermisjonsordningen. Dette er familiepolitiske tiltak som har gjort det lettere for kvinner å kombinere yrkesarbeid med barneomsorg. Antagelig har disse tiltakene også bidratt til å redusere lønnsforskjellene mellom mødre og kvinner som ikke har fått barn, ettersom arbeidslivet nå er bedre tilrettelagt for familiemennesker (Ibid: 27, Evensen 2006:209).

Hardoy og Schøne peker imidlertid på en fare ved de gode norske velferdsordningene. Som vi har sett tidligere, brukes ordninger som foreldrepermisjon og kontantstøtte hovedsakelig av mødre. Den kjønnsskjevne bruken av disse ordningene, kan ha bidratt til at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn ikke har blitt redusert de siste 20 årene, selv om familiepolitikken i samme periode har blitt mer sjenerøs, skriver de (Hardoy og Schøne 2007:53). Forskerne skriver videre «[d]e gunstige velferdsordningene kan ha en «boomerang-effekt» ved at de kan virke karrierehemmende på den delen av husholdningen som er mest involvert i barneomsorgen» (Ibid:8).

Oppsummert kan man si at det ikke er noen entydig sammenheng mellom familiepolitikken og det at mødre nå taper mindre i lønn enn tidligere. Som vi har sett kan sjenerøse permisjonsordninger tvert i mot virke negativt inn på mødres lønnsnivå. Grunnen er at mødre får lengre fravær fra arbeidsmarkedet med disse ordningene, noe som virker negativt inn på lønnsutviklingen.

### *Kontantstøtte og lønnsutvikling*

I kapittel 6 så vi at kontantstøttereformen av 1998 førte til at kvinner har fått lengre perioder med fravær fra arbeidslivet. Alt i alt observerte man en nedgang i småbarnsmødres arbeidstilbud på ca. 20 prosent eller ca. 11 000 årsverk fra 1998 til 2002

(Rønsen 2004). Hvilke effekter kan dette fraværet ha hatt på mødres lønnsutvikling?

Med utgangspunkt i teorien om personkapital undersøker Schøne (2005) om kontantstøttereformen har hatt en negativ effekt på mødres lønnsutvikling. Han finner at reformen ikke har hatt noen innvirkning på mødres lønninger. Dette resultatet er i strid med teoriens prediksjoner. Til tross for at mødrene i snitt har lengre fravær fra yrkeslivet enn før reformen, taper de ikke lønnsmessig.

Schøne foreslår flere forhold som kan forklare dette noe uventede resultatet, blant annet at mødrenes perioder med fravær fra arbeidsmarkedet er for korte til å ha signifikant effekt på lønnen (i gjennomsnitt 3–5 måneder), at foreldre som mottar kontantstøtte ikke nødvendigvis er hjemme med barna<sup>4</sup>, men benytter seg av andre omsorgstilbud som ikke mottar offentlig driftstilskudd, eller at mødre som mottar kontantstøtte har i gjennomsnitt lavere utdanningsnivå enn mødre som ikke mottar slik støtte, og at deres lønn påvirkes av akkumulering av personkapital i mindre grad enn mødre med et høyere utdanningsnivå.

Det kan være verdt å merke seg at rapporten ikke måler negative effekter av fravær fra arbeidsmarkedet etter at det yngste barnet har fylt tre år, og heller ikke om mødre som har flere perioder med kontantstøttefravær, taper lønnsmessig.

### *Deltidsarbeid og lønnsutvikling*

Svært mange mødre arbeider deltid. Blant yrkesaktive mødre har nesten halvparten avtale om redusert arbeidstid. For mange arbeidstakere er det forpliktelser ovenfor familien som gjør at de velger å redusere arbeidstiden sin i en periode. Forskning har vist at ektefelle og barn har en svært negativ effekt på kvinners arbeidstid, men ingen effekt på menns (Kjeldstad 2006:537). Deltidsarbeid henger altså ofte, men ikke alltid, sammen med barn og omsorgsforpliktelser.

Et interessant spørsmål er om deltidarbeid fører til lavere timelønn for kvinner. I følge likestillingsloven er det forbudt å diskriminere deltidsansatte i forhold til heltidsansatte, jf. forbudet mot indirekte diskriminering i Generalklausulen § 3. Dette gjelder både i lønnsfastsettelsen eller i muligheten for karriereopprykk. Studier fra Norge viser da også at det er små eller ingen timelønnsforskjeller mellom heltidsarbeidende og deltidsar-

4. Kontantstøtteordningen inneholder ikke noe krav om at foreldrene reduserer yrkesaktiviteten eller at de passer barnet selv for å få kontantstøtte. Det eneste vilkåret er knyttet til bruk av barnehage, og enten mor eller far kan søke om kontantstøtte.

beidende i samme yrke og med samme utdanning, erfaring og så videre. Riktignok tjener deltidsarbeidende gjennomsnittlig mindre enn dem som jobber heltid, men dette kan forklares med at deltidsarbeidende gjennomsnittlig har lavere utdanning og kortere yrkeserfaring enn heltidsarbeidende (NOU 2004:29 side 61, NOU 2006:11, side 119). Forskerne forklarer dette funnet blant annet med at deltidsjobber i Norge ikke er «dårlige jobber», men stabile og permanente jobber. Dessuten er andelen organiserte like høy blant dem som jobber deltid som dem som jobber heltid. (Hardoy og Schøne 2006: 277). Forskningsfunnene tyder altså på at kvinner ikke taper i timelønn på å jobbe deltid.

Det finnes imidlertid en sammenheng mellom lønn og ufrivillig deltidsarbeid. Hardoy og Schøne (2004b) finner at arbeidstakere som ufrivillig jobber deltid, har 9 prosent lavere timelønn enn arbeidstakere som jobber heltid. Mesteparten av denne forskjellen kan imidlertid forklares med at de som jobber ufrivillig deltid har lavere utdanningsnivå. Når man korrigerer for forskjeller i utdanningsnivå, gjenstår fortsatt en lønnsforskjell på 2 prosent i de ufrivillig deltidsarbeidendes disfavør. Hardoy og Schøne forklarer den relativt dårligere timelønnen for deltidsarbeidende med at undersysselsetting er konsentrert innenfor visse yrker og i kommuner med høy arbeidsledighet, altså i arbeidsmarkeder hvor arbeidsgivere har større monopsonimakt over de ansatte fordi det finnes få alternative jobbmuligheter i nærmiljøet (Ibid:37–38).

Hva med de langsiktige effektene av deltidsarbeid på lønn? Flere har reist spørsmålet om deltidsarbeid kan ha en negativ langtidseffekt på både karriere- og lønnsutviklingen. Det finnes ikke mange studier fra Norge som belyser dette spørsmålet, men i en studie fra 1990-tallet viser Nordli Hansen (1995, som omtalt i NOU 2004:29, side 62) at personer som arbeidet deltid ti år tidligere og som hadde heltidsarbeid i 1990, i gjennomsnitt hadde lavere lønn enn de som hadde jobbet heltid ti år tidligere. Hardoy og Schøne (2007:39) påpeker videre at deltidsjobber har dårligere karriereprofiler enn heltidsjobber. Deres studie viser at lønnsnivået stiger saktere for deltidsansatte kvinner enn for heltidsansatte kvinner.

Selv om deltidsarbeid, sammenlignet med heltidsarbeid, skulle vise seg å ikke ha en negativ effekt på timelønn, er det ingen tvil om at deltidsarbeid fører til at inntekten over livsløpet reduseres sammenlignet med arbeidstakere som jobber heltid. Siden det er flest kvinner som arbeider deltid, fører dette til at inntektsgapet mellom menn og

kvinner er svært stort – som vi så i kapittel 4 har kvinner i snitt bare 60 prosent av menns inntekt.

## 12.4 Oppsummering og drøfting

Utgangspunktet for dette kapitlet var at foreldre har en svært skjev arbeidsdeling når det gjelder hvem som bruker arbeidskraften sin i arbeidsmarkedet og hvem som utfører arbeidsoppgavene i hjemmet. Mødre har en løsere arbeidsmarkedstilknnytning enn fedre, med utstrakt bruk av deltidsarbeid og lange perioder med fravær i forbindelse med barnefødsler. Hva betyr dette for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn?

Vi har sett at nyere studier bekrefter at kvinner taper i lønnsutvikling for hvert barn de får. Jo flere barn hun får, jo større blir lønnstapet. For menn er tendensen motsatt. Menn med barn har høyere timelønn enn menn uten barn. Studiene viser at en relativt stor del av lønnsgapet mellom kvinner og menn kan forklares med barn. I privat sektor kan 40 prosent av timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn tilbakeføres til barn. I offentlig sektor betyr barn mindre for lønnsforskjellene. Her kan 20 prosent av lønnsgapet forklares med barn, viser en rapport fra Institutt for samfunnsforskning (Hardoy og Schøne 2007). Vi så også at lønnsgapet mellom kvinner med og uten barn reduseres over livsløpet og blir markert mindre når kvinner med barn er ferdige med foreldrefasen.

Hvorfor virker barn og omsorgsansvar negativt inn på kvinners lønnsutvikling? Enkelte forskere mener at barn virker negativt inn på lønn på grunn av mødrenes lange fravær fra jobb og den reduksjon i personkapital som følger med dette fraværet. De fleste mødre tar ut hele foreldrepermisjonen og blir borte i ett år per barn. I dette tidsrommet taper mødrene verdifull yrkeserfaring og kompetansebygging, noe som gjør at de blir mindre verdifulle for arbeidsgiver sammenlignet med en som har vært til stede i yrkeslivet i hele perioden.

Forskere peker også på andre mekanismer bak mødres lønnstap. Enkelte studier viser at mødre segregeres til andre stillinger og andre arbeidsgivere enn kvinner uten barn. Kanskje skjer dette som en følge av at mødre vektlegger andre faktorer enn lønn når de skal velge jobb. I barnefasen kan det å ha en forutsigbar arbeidsdag uten pålagt overtid og mulighet til å jobbe deltid bety vel så mye som lønn. Mødre utfører betydelig mer av arbeidet på hjemmebane enn fedre. Man kan derfor anta at det er viktigere for mødre enn for fedre å søke seg til jobber som er egnet til å kombinere yrkesliv med omsorgsarbeid i hjemmet.

## Kapittel 13

# Forklaringer på lønnsgapet mellom kvinner og menn.

## Oppsummering

### 13.1 Hovedpunkter

---

I de fem foregående kapitlene har vi gjennomgått flere ulike forklaringer på at kvinner i gjennomsnitt tjener om lag 15 prosent mindre enn menn per time. Vi har tatt for oss ulike teoretiske tilnærminger til problemstillingen, og oppsummert forskningsresultater fra Norge og andre sammenlignbare land. Det er et komplekst bilde som tegnes. Årsakene til lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er sammensatte og varierer mellom grupper, bransjer og sektorer.

I dette kapitlet oppsummerer vi hovedpunktene i hva vi vet om årsakene til lønnsgapet mellom kvinner og menn, og ser de ulike forklaringene i sammenheng med hverandre. Likelønnskommissjonen oppsummerer i fem hovedpunkter hva som forklarer lønnsforskjellene mellom kjønnene:

- Forskjeller i utdanningslengde og alder forklarer svært lite av lønnsgapet i dag
- Kvinner og menn har om lag lik lønn i samme stilling i samme virksomhet
- Lønnsgapet følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet
- Forhandlingssystemet opprettholder stabile lønnsrelasjoner, også mellom kvinner og menn
- Lønnsforskjellene vokser i foreldrefasen

Disse hovedpunktene danner grunnlaget for kommisjonens drøfting av tiltak for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, som følger i neste del i utredningen. I dette kapitlet peker vi også på områder hvor kommisjonen mener at det behøves mer forskning.

### 13.2 Forskjeller i utdanningslengde og alder forklarer svært lite av lønnsgapet

---

Forskjeller i utdanningslengde, yrkeserfaring og ansiennitet omtales ofte som legitime grunner til forskjeller i lønn. Dette gjelder ikke bare forskjeller mellom kvinner og menn, men generelt mellom

arbeidstakere. Bakgrunnen for dette er en antagelse om at hver enkelt arbeidstakers produktivitet henger sammen med hennes kunnskap, kompetanse og erfaring (personkapital). Jo mer kunnskap og erfaring hun opparbeider, jo mer produktiv er arbeidstakeren, og jo høyere lønn får hun.

Tidligere var det ansett som en viktig forklaring på lønnsgapet at kvinner i arbeidsmarkedet hadde kortere utdanning og mindre yrkeserfaring enn menn hadde, altså at de hadde lavere personkapital. Dette er imidlertid ikke lenger en dominerende forklaring. I kapittel 3 i denne utredningen har vi vist at kvinner i stor grad tatt igjen menn når det gjelder investering i personlige ressurser. Siden midten av 1970-tallet har kvinner stått for det aller meste av tilveksten i høyere utdanning. I 1986 var det like mange kvinner som menn i høyere utdanning. I 2001 var andelen kvinner blant studentene nesten 60 prosent. Over en tidsperiode på bare 20 år er dette en dramatisk endring.

I dag har en noe høyere andel av kvinnene (26,6 prosent) enn av mennene (23,9 prosent) høyere utdanning (Statistisk sentralbyrå, Utdanningsstatistikk 2006). I denne gruppen finner vi både personer med kort høyere utdanning (for eksempel høyskolegruppene) og dem med lang høyere utdanning (universitetsutdannende med mastergrad eller tilsvarende). Blant dem med lang høyere utdanning er det nesten dobbelt så mange menn som kvinner. Økende likhet i personlige ressurser mellom kvinner og menn svekker likevel antakelsen om at forskjeller i personkapital kan forklare det meste av lønnsgapet mellom kjønnene.

Analyser har vist at forskjeller i arbeidstidsordning heller ikke fremstår som noen dominerende forklaring på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Det at kvinner i større grad enn menn jobber deltid, ser ikke ut til å ha negativ innvirkning på timelønna deres. Tvert i mot er det små eller ingen timelønnsforskjeller mellom heltidsarbeidende og deltidsarbeidende i samme yrke og med samme utdanning, erfaring og så videre. Forskerne forklarer dette med at deltidsjobber i Norge ikke er «dårlige jobber», men stabile og permanente jobber. På

den andre siden er det klart at valget om å jobbe deltid vil ha innvirkning på arbeidstakerens samlede lønnsinntekt. Forskere peker også på at deltidarbeid over tid fører til en dårligere karriereprofil for den enkelte ansatte, noe som også gjerne gir en flattere lønnsutvikling på sikt (Hardoy og Schøne 2007:39).

I en analyse av utviklingen av lønnsgapet mellom kvinner og menn i tidsrommet 1997–2003 viser Barth og Schøne (2006) at forskjell i observert kjennetegn kun forklarer en liten del av lønnsgapet mellom kvinner og menn 14 prosent når man ser hele arbeidsmarkedet under ett, og 12 prosent når man sammenligner kvinner og menn med ellers lik utdanningslengde, potensiell yrkeserfaring, sivil status, antall barn<sup>1</sup> og arbeidstidsordning (heltid/deltid). Dette innebærer at mesteparten av forklaringen på timelønnsgapet mellom kvinner og menn må ligge et annet sted.

### 13.3 Kvinner og menn har om lag lik lønn i samme stilling i samme virksomhet

I § 5 i Lov om likestilling mellom kjønnene heter det at «Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi.» De statistiske analysene av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn som vi presenterte i kapittel 4, tyder på at det første alternativet i lovens påbud i stor grad er oppfylt. I dag er det liten eller ingen lønnsforskjell mellom kvinner og menn som har samme stilling hos samme arbeidsgiver.<sup>2</sup> Dette betyr at det vi kan kalle ren (ubegrunnet) lønsmessig forskjellsbehandling (se kapittel 9) – at kvinner lønnes lavere enn menn selv om de utfører *likt arbeid hos samme arbeidsgiver* – synes å være et marginalt problem i Norge i dag. Sammenlignet med tidligere tider er det svært positivt at kvinner og menn i samme stilling i samme virksomhet nå lønnes likt. For å ta et eksempel betyr dette at en kvinne som utdanner seg til ingeniør og får en faglederstilling i et privat firma, i gjennomsnitt vil få samme lønn som en mann som følger samme kar-

rierevei i samme firma. På samme måte vil en mannlig operasjonssykepleier i gjennomsnitt tjene det samme som sin kvinnelige kollega, når de jobber på samme sykehus.

Når lønnsforskjellene oppstår mellom, snarere enn innenfor detaljerte stillingskategorier, blir det viktig å rette fokuset på hva som skaper den systematiske fordelingen av kvinner og menn på ulike stillinger med ulik lønn. Har dette med virksomhetenes lønnspolitikk å gjøre eller har det med kvinners og menns fordeling på stillinger å gjøre? Er stillingskategoriene et viktig instrument i belønningsstrukturen eller reflekterer de i hovedsak ulike oppgaver og belastninger? Skyldes kjønnsforskjellene ulik tilgang på forskjellige stillingsnivåer, eller skyldes det at stillingene lønnes forskjellig etter andelen kvinner og menn? Vi kommer tilbake til drøftinger av slike forhold når vi gir en mer detaljert diskusjon av lønnsfordelingen innenfor det kjønnsdelte arbeidsmarkedet nedenfor.

De små forskjellene innenfor detaljerte stillingskategorier innebærer at søkelyset i dag må rettes mot en vurdering av stillingenes verdi. Hvis dette gjøres systematisk, kan det være mye å hente ved å vurdere stillingene i forhold til påbudet om lik lønn for arbeid av lik verdi i likestillingslovens § 5. Begrensningen vil ligge i kravet om at stillingene som sammenliknes må være i samme virksomhet.

### 13.4 Lønnsgapet følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet

Arbidsmarkedet i Norge er et av de mest kjønnsdelte i den vestlige verden. Selv om dette for en stor del skyldes at vi har høy yrkesdeltakelse blant kvinner i Norge, følger lønnsgapet mellom kjønnene det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, fordi kvinner systematisk befinner seg i yrker som er dårligere betalt enn menn. Her ligger en stor del av forklaringen på at kvinner i dag tjener om lag 15 prosent mindre enn menn per time.

Arbidsmarkedet i Norge er segregert langs en horisontal og en vertikal akse. Med *horisontal segregering* menes at kvinner og menn er konsentrert i ulike yrker, bransjer og sektorer. Vi kan nevne noen eksempler: Det jobber flere menn enn kvinner i ingeniøryrker, og flere kvinner enn menn i omsorgsykker. Det jobber flest kvinner i servicebransjen og flest menn i transportbransjen. Det jobber langt flere kvinner enn menn i offentlig sektor. Lønnsstatistikken viser at kvinnedominerte yrker og stillinger tenderer mot å være dårligere betalt enn mannsdominerte yrker og stillinger, selv

1. Barth og Schøne (2006) kontrollerer bare for den gjennomsnittlige effekten for kvinner og menn av å ha barn. Se kapittel 11 for studier av sammenhengen mellom barn og lønn separat for kvinner og menn og avsnitt 13.6 for en oppsummering av disse.

2. Det betyr selvsagt ikke at enkelt tilfeller av diskriminering ikke kan forekomme, eller er av marginal betydning. Lovens formål er nettopp å beskytte mot diskriminering, snarere enn et virkemiddel for å påvirke gjennomsnittlig lønnsnivå.



når kompetansekrav og andre lønnsrelevante faktorer ellers er like. Den andre aksene er *den vertikale segregeringen*, som viser til at kvinner og menn segregeres til ulike posisjoner i stillingshierarkiet, også når de i utgangspunktet har samme yrke. Det vil si at menn langt oftere er sjef.

At arbeidsmarkedet er kjønnsdelt, må ikke forstås som at kvinner og menn automatisk sluses inn i kvinne- og mannsyrker uten egen tanke for egne interesser eller preferanser. Tvert imot har norske ungdommer i dag i utgangspunktet mulighet til selv å velge karrierevei. Likevel velger de fleste kjønnsstradisjonelt. Som vi så i kapitlene 8, 9 og 10 må dette forstås i lys av flere sammensatte forklaringer. Både individuelle interesser og valg, kjønnsrollesosialisering, arbeidsdelingen i hjemmet og mekanismer i arbeidslivet bidrar til å opprettholde et kjønnsdelt arbeidsliv.

### Lønnsforskjeller mellom sektorer

I kapittel 3 så vi at vi har en tydelig kjønnssegregering mellom offentlig og privat sektor: Kvinner utgjør om lag 70 prosent av de ansatte i offentlig sektor, mens det er flest menn i privat sektor (63 prosent). En sentral del av forklaringen på den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn finner vi derfor nettopp i lønnsforskjellen mellom sektorene.

Hvorfor er lønnsnivået lavere i offentlig sektor enn i privat sektor? Dette henger dels sammen med den norske forhandlingsmodellen og den brede enigheten mellom partene i arbeidslivet om at offentlig sektor ikke bør være lønnsledende (se kapittel 11). Grunnen til at offentlig sektor ikke bør være lønnsledende er at produksjonen her ikke er utsatt for direkte markedskonkurranse utenfra. Samtidig er offentlig sektor enekjøper av flere typer av arbeidskraft, og offentlige arbeidsgivere kan gjennom koordinering av lønnsdannelsen holde lønnsnivået lavere enn det de ville oppnådd om de konkurrerte hver for seg om arbeidskraften. Mens markedskreftene, både i produkt- og arbeidsmarked bidrar til å styre lønnsnivået i privat sektor, er lønningene i offentlig sektor i større grad bestemt av maktforhold og skjønsmessige forhold innenfor forhandlingssystemet i offentlig sektor.

Det er ikke bare forskjeller i lønnsnivå, men også i *lønnspredning* mellom offentlig og privat sektor. Lønnspredningen er mindre i offentlig enn privat sektor. Det betyr at lønnsforskjellen mellom offentlig og privat sektor er størst blant grupper med høyere utdanning. Kvinner utdanner seg i større grad til yrker i offentlig sektor, mens menn

utdanner seg i større grad til yrker som finnes i privat eller både i privat og offentlig sektor. Den sammenpressede lønnsstrukturen i offentlig sektor har derfor bidratt til å øke lønnsforskjellen mellom kvinner og menn med høyere utdanning.

Sammenpressingen i offentlig sektor er nok i stor grad et resultat av prioriteringer blant arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor. Videre pågikk det en vedvarende sammenpressing i offentlig sektor på 1980- og 1990-tallet, som ikke fant sted i privat sektor. Forskjellen i lønnsstruktur mellom offentlig og privat sektor økte derfor jevnt og trutt over tid i denne tidsperioden. Denne utviklingen var uheldig for utdanningsgruppene i offentlig sektor. Sammenpressingen var en konsekvens av den måten frontfagsmodellen ble implementert på i offentlig sektor, med betydelig vekt på like kronetillegg i hele lønshierarkiet.

Denne utviklingen har stoppet opp, og det kan se ut til at partene nå har kommet fram systemer som igjen sørger for større grad av stabilitet i relative posisjoner (se kapittel 11). Forskjellene som utviklet seg på 1980- og 1990-tallet er imidlertid fortsatt til stede. Det er lite som tilsier at kompensatoriske forhold, som for eksempel pensjonssystem og relativ jobbsikkerhet utviklet seg spesielt gunstig for offentlig ansatte denne perioden, og det er derfor liten grunn til å tolke de forskjellene som oppsto som et resultat av forskjeller i andre kvaliteter i jobbene mellom de to sektorene.

Ser vi på lønnsforskjellene innenfor hver sektor, er det størst lønnsforskjeller mellom kvinner og menn innenfor privat sektor. Dette gjelder både på toppen og bunnen av lønshierarkiet. De fleste lavtlønte kvinner jobber i privat sektor.

### Lønnsforskjeller mellom yrker

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn henger også sammen med at arbeidsmarkedet er delt inn i «kvinneyrker» og «mannsyarker». En slik segregering finner vi også innen hver sektor. Lønnsnivået er gjennomgående lavere i yrker hvor kvinneandelen er høy. Kvinner får også gjennomgående mindre avkastning av sin utdanning og erfaring enn menn.

Lønnsforskjeller mellom yrker kan tenkes å ha mange årsaker. For det første er det ulike kvalifikasjonskrav mellom yrkene. Men sammenhengen mellom kvinnedominans og lønnsnivå opprettholdes også når man sammenlikner yrker med samme typen kvalifikasjonskrav, for eksempel med hensyn til utdanningslengde. Men det kan selvsagt være andre grunner til yrkeslønnsforskjeller. Noen yrker har mange belastninger, andre er farlige eller

ubehagelige, eller har krevende arbeidstidsordninger. En del av lønnsforskjellene mellom yrker kan nok tilskrives slike forhold. Nå er det imidlertid ingen klar statistisk sammenheng mellom belastninger eller goder og lønnsnivå. Det finnes jobber som er både dårlig betalte og har dårlig arbeidsmiljø; og det beste arbeidsmiljøet finner vi gjerne i godt betalte jobber. Det kommer av at vi da sammenlikner jobber med ulike pakker av lønn og andre goder. Sammenlikner vi jobber i samme arbeidsmarked, er det større grunn til å finne kompensatoriske tillegg, altså høyere lønn som kompensasjon for ulempe, mens når vi sammenlikner jobber i ulike delmarkeder, finner vi ofte en positiv samvariasjon mellom arbeidsmiljøfaktorer og lønn.

Den systematiske sammenhengen mellom kvinneandel og lønnsnivå er slående. Flere har beskrevet denne situasjonen som *verdsettingsdiskriminering* – at arbeid som vanligvis utføres av kvinner lønnes lavere enn arbeid som vanligvis utføres av menn, selv om arbeidet er av lik verdi. Noe av årsaken kan ligge i hvilken verdi samfunnet tradisjonelt har tillagt kvinners arbeid og omsorgsproduksjon. Historisk har kvinners arbeidsinnsats med disse oppgavene ikke vært lønnet. Når denne type arbeid nå lønnes i markedet, kan det være at dette såkalte «kvinnearbeidet», for eksempel arbeid som utføres av hjelpepleiere, renholdere og førskolelærere, betales dårlig fordi det samme arbeidet til en viss grad fortsatt gjøres gratis av kvinner hjemme.

I tillegg til historiske og kulturelle forklaringer på ulikt lønnsnivå i henholdsvis kvinne- og mannsdominerte yrker, spiller forhandlings- og markedsmekanismer en viktig rolle når man vil forstå det horisontale lønnsgapet mellom kjønnene. Noen kvinnedominerte yrker forhandlingsstrategi gjør det vanskelig å utnytte et gunstig marked. I noen tilfeller er det en fordel å være markedsutsatt, nemlig når man har gode alternativer utenfor jobben man er i. I andre tilfeller kan det være en ulempe, særlig hvis alternativene utenfor framstår som enda dårligere enn den jobben man har. En viktig forklaring på lønnsforskjeller mellom yrker, er ulik forhandlingsmakt. I noen yrker er markedsrett makt en viktig faktor, i andre er det forhandlingsrett makt som teller. Noen yrker har både høy forhandlingsrett makt og gode markedsmuligheter: de to kildene til høy lønn bygger opp om hverandre. Andre yrker satser ensidig på en av delene for å oppnå høyere lønn. Noen yrker er svake både når det gjelder forhandlingsrett makt og markedsrett makt.

I privat sektor er det mange av de kvinnedominerte yrkene som har relativt svak forhandlingsrett makt. Dette gjelder særlig yrker innenfor områder

med sterk konkurranse i produktmarkedene, som hotell- og restaurant, detaljvarehandel og renholdsbransjen. I disse yrkene er det mindre å hente på lokale forhandlinger, nettopp fordi konkurransen mellom virksomhetene er stor, og de ansatte har i tillegg liten markedsrett makt i den forstand at de ikke har mange gode alternativer utenfor eget yrke. I lavt betalte yrker i privat sektor finner vi også mange kvinner med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Organisasjonsgraden lav, og fagforeningene svakere enn i mange andre deler av arbeidslivet, noe som bidrar til å holde lønnsnivået nede.

I kapittel 9 brukte vi begrepet *monopsoni* for å beskrive hvorfor markedsrett makt sjelden fungerer for høyere lønn i typiske kvinneyrker. I situasjoner med monopsoni er arbeidsgiver tilnærmet enekjøper av de ansattes arbeidskraft. Dette gjelder for eksempel i situasjoner hvor de ansattes kompetanse i liten eller ingen grad etterspørres av andre virksomheter. Et velkjent eksempel på yrkesgrupper som berøres av monopsoni er omsorgsyrker i offentlig sektor, som førskolelærere, sykepleiere og hjelpepleiere. Fordi vi i Norge har et i hovedsak offentlig helsevesen og skolevesen, har disse yrkesgruppene tradisjonelt ikke brukt markedet for å forhandle opp sin egen lønn. Denne situasjonen kan bidra til å forklare hvorfor lønnsforskjellene følger kjønnsskjellene i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

Et eksempel på hvordan markedet virker til fordel for en mannsdominert yrkesgruppe, finner vi når ingeniører i kommesektoren gjennomsnittlig lønnes bedre enn andre kommuneansatte med like lang utdanning, for eksempel førskolelærere. Sjefsøkonom i KS, Per Richard Johansen, uttalte følgende i et intervju på Likelønnskommisjonens nettside:

Vi vet fra den senere tid at høye oljeinvesteringer og høy aktivitet i byggenæringen gjør at mange selskaper nå forsøker å rekruttere ingeniører fra kommunene. Hvis kommunene skal klare å holde på kompetansen, må de svare med å sette opp lønna. Slike mekanismer kan føre til at mannsdominerte yrkesgrupper får et høyere lønnsnivå enn kvinnedominerte yrkesgrupper som ikke er etterspurt av privat sektor på samme måte. Dette er negativt for lønnsgapet mellom kvinner og menn, men på den andre siden må kommunene forholde seg til hvordan markedet virker hvis de ikke vil miste kompetente og attraktive arbeidstakere (Johansen 2007).

Den ulike markedsrett makt for menn og kvinner bunngrunnen i at jenter og gutter, kvinner og menn,

fortsatt tar ulike valg når det gjelder utdannings- og yrkesvalg. Gutter velger fortsatt tekniske fag og jenter velger omsorgsfag. Og så lenge de gjør det, virker markedet annerledes for menn enn for kvinner.

Samtidig ser vi i dag grupper i offentlig sektor, for eksempel i omsorgsyrkene, som opplever økt etterspørsel, men hvor markedsmekanismen ikke slår inn i lønnsdannelsen. Grunnen er antakelig at det ikke finnes mange nok alternative arbeidsgivere for disse yrkene. Selv om offentlig sektor ønsker seg mer omsorgsarbeidere, har den ikke vært villig til å ta opp lønnskonkurransen for å oppnå dette.

Hva sier loven om markedslønn? I kapittel 7 så vi at Lov om likestilling mellom kjønnene inneholder et krav om lik lønn mellom kvinner og menn for samme arbeid og arbeid av lik verdi i samme virksomhet. Retten til lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi gjelder uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler (§ 5). Praksis fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda (tidligere Klagenemnda for likestilling) viser imidlertid at hensynet til markedet til en viss grad godtas som argument for å gi en arbeidstaker høyere lønn enn en annen, så lenge førstnevnte besitter kompetanse som er etterspurt i markedet.

En gjennomgang av den nevnte praksisen viser at det svært sjelden blir gitt medhold i saker hvor det reises spørsmål om vurdering av arbeidets verdi på tvers av yrkesgrenser. Vi så i kapittel 7 at i seks av 17 klagesaker mottatt av Likestillings- og diskrimineringsombudet, ble det konkludert at markedsargumentet godtgjør høyere lønn for den ene part. Det er dermed nærliggende å konkludere med at forskjeller i markedsrett mellom kvinner og menn er en årsak til lønnsforskjellene mellom dem. Det viser seg altså at lovverket ikke er et godt verktøy for å løse dette aspektet av likelønnsproblemet.

#### *Mangel på kvinner i ledende stillinger*

I tillegg til den horisontale segregeringen vi beskrev ovenfor, kommer den vertikale segregeringen av arbeidsmarkedet. Med dette menes at kvinner og menn segregeres til ulike posisjoner i stillingshierarkiet.

Ser vi innenfor næringer eller grovt definerte yrkeskategorier, finner vi at det er størst lønnsforskjell mellom kvinner og menn innenfor finansnæringen og blant industrifunksjonærene. Dette er områder med relativt høy lønn og stort lønnspress. I disse områdene gir segregeringen på

ulike stillinger seg utslag i store lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Til en viss grad skyldes nok disse lønnsforskjellene ulik verdsetting av ulike stillingstyper som har ulik kjønns sammensetning, men i all hovedsak ligger antakelig årsaken i ulikt karrieremønster mellom kvinner og menn innenfor disse områdene. Langt flere menn enn kvinner befinner seg i ledende stillinger, noe som naturlig nok har konsekvenser for lønnsforskjellene mellom menn og kvinner. Tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (2006) viser at 3 av 10 ledere i Norge er kvinner (Tronstad 2007:39). Statistiske undersøkelser viser også at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er størst på toppen av lønnspyramiden, også når vi sammenlikner personer med samme utdanningsnivå og yrke (Nilsen 2007). Denne sammenhengen finnes både i privat og offentlig sektor.

Hvorfor er det så få kvinnelige ledere? I et tidligere kapittel i denne utredningen så vi at teorien om *glasstaket* til dels avvises i studier som er gjort av rekruttering til lederstillinger. Kvinnelige søkere har like god sjanse som mannlige søkere til å få lederstillinger de søker på. Samtidig tyder studier fra privat sektor på at de ansatte opplever segregeringsmekanismer på arbeidsplassen som virker til fordel for menn.<sup>3</sup> I den offentlige debatten om dette temaet, har også ulik holdning til risiko mellom kvinner og menn vært trukket fram. Undersøkelser viser også at den lave andelen kvinner i ledelse blant annet må ses i forbindelse med at mange kvinner har hovedansvar for barneomsorg og det ulønnede arbeidet i hjemmet. Spørsmålet om hvorvidt kvinners livsprosjekter tilsier at de velger bort karriere til fordel for familieliv, er et moment vi har løftet frem i utredningen. Disse sammenhengene drøftes nærmere i et senere avsnitt.

### **13.5 Forhandlingsmodellen opprettholder stabile lønnsrelasjoner – også mellom kvinner og menn**

De kollektive lønnsforhandlingene er sentrale når man vil forstå hvordan lønnsforskjeller mellom kvinner og menn oppstår og vedlikeholdes. I denne sammenheng er det kjønnsdelte arbeids-

3. Mekanismene det er snakk om er hvorvidt man inkluderes i ledernes sosiale nettverk, oppfordres til å søke stillinger og får anledning til å vikariere i lederstillinger. Det viste seg at arbeidstakere av begge kjønn følte at menn oftere enn kvinner ble tilgodesett gjennom slike prosesser (Andreasen og Folkenborg 2002:50).

markedet viktig. Som vi allerede har sett er kvinner og menn i stor grad konsentrert i ulike yrker, bransjer og sektorer. Dette innebærer også at kvinner og menn er ulikt fordelt i de forskjellige tariffforhandlingsområdene. Noen forhandlingsområder, som kommunene (KS-området), er kvinne-dominerte, men andre forhandlingsområder, for eksempel arbeidere i industrien, er mannsdominerte.

I kapittel 11 så vi at lønnsnivået systematisk er lavere i de forhandlingsområdene hvor kvinneandelen er høyest. Dette betyr imidlertid ikke at kvinne-dominerte områder har fått dårligere uttelling i lønnsoppgjør enn mannsdominerte områder det siste tiåret. Lønnsveksten har nemlig vært omtrent lik for kvinne-dominerte og mannsdominerte forhandlingsområder i perioden 1997–2005. I perioden 2001–2005 var det sågar en positiv sammenheng mellom kvinneandel i området og lønnsvekst.

Forhandlingsystemet har en sterk tendens til å opprettholde eller reprodusere lønnsrelasjoner mellom ulike grupper. Det er mange grunner til dette. Innenfor et forhandlingsområde kan det være vanskelig å begrunne en gruppes krav framfor andres, og mellom forhandlingsområdene fører ulik lønnsvekst til økt konfliktnivå blant de som risikerer å falle etter.

Selv om den overordnede forhandlingsmodellen har ligget fast i Norge, foregår det hele tiden tilpasninger av den praktiske gjennomføringen av forhandlingene. Som det ble pekt på i kapittel 11, har det vært diskusjoner omkring forhandlings-systemet i offentlig sektor, særlig når det gjelder implementeringen av frontfagsmodellen. Diskusjonen har dels dreid seg om innretningen på de sentrale generelle tilleggene, omfanget av lokale forhandlinger og hvordan lønnsveksten til både arbeider- og funksjonærgruppen i konkurranseutsatt sektor kan gjenspeiles i offentlig sektor. Det ser ut til at forhandlingsystemet ikke lenger gir en vedvarende sammenpressing av lønnsstrukturen i offentlig sektor, slik vi så det på 1980- og 1990-tallet, men at modellen er innrettet mot relativt stabile lønnsrelasjoner innen sektorene.

At kvinne-dominerte områder har like god lønnsvekst som mannsdominerte områder betyr ikke nødvendigvis at den norske forhandlingsmodellen er kjønnsnøytral, men heller at modellen opprettholder stabile lønnsrelasjoner mellom kjønnene. Det skjer ingen systematisk skjevfordeling av lønnsveksten til fordel for mannsdominerte forhandlingsområder, men forhandlingsmodellen makter heller ikke å *endre* relative lønnsforskjeller.

Forhandlingsmodellen vedlikeholder og viderefører altså de lønnsforskjellene som ligger der i utgangspunktet. Det er også få eksempler på at én

gruppe har maktet å få gjennomslag for at de fortjener en større lønnsøkning enn andre innenfor den koordinerte forhandlingsmodellen vi har i Norge. Erfaring har vist at slike forsøk på å løfte enkelt-grupper, kan føre til at det kommer krav om tilsvarende lønnsøkninger fra andre grupper som oppfatter det som legitimt å gjenopprette situasjonen før den første endringen. En yrkesgruppe som oppfatter seg selv som underbetalt, vil dermed ha vanskelig for å endre lønnsnivået sitt i forhold til andre grupper.

### 13.6 Lønnsforskjellene vokser i foreldrefasen

«Vi får ikke likelønn før menn og kvinner deler likt på ansvaret på hjemmebane», uttalte et medlem av Likelønnskommisjonens referansegruppe i et intervju på Likelønnskommisjonens nettside (Herø 2007). Vi vet at fedre og mødre fordeler betalt og ubetalt arbeid skjevt mellom seg i en fase i livet hvor mange legger grunnlag for fremtidig karriere- og lønnsutvikling. I denne sentrale fasen har mor og far ulike profiler på sine yrkesliv: Mens fedrene jobber fulltid og mye overtid, jobber mødrene deltid og er i perioder fraværende fra arbeidslivet. I kapittel 6 så vi at hele 47 prosent av mødre jobber deltid, og at småbarnsfedre er i gruppen som jobber mest overtid. Fortsatt tar 80 prosent av mødrene ett helt års foreldrepermisjon, mens fedrene i snitt tar ut 5 uker hver. Dette er forhold som har betydning for lønnsutviklingen for både kvinner og menn.

Det har i flere tiår vært en viktig målsetting i norsk familie- og likestillingspolitikk å legge til rette for at både kvinner og menn skal kunne kombinere familieliv og yrkesliv og at kvinner skal kunne delta i arbeidslivet på lik linje med menn. Studiene vi har gjennomgått i denne utredningen viser imidlertid at en betydelig del av lønns-gapet mellom kvinner og menn kan forklares med barn. Både norsk og internasjonal forskning har vist en sterk negativ sammenheng mellom barn og kvinners lønn. Analysene viser at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn med barn kan knyttes til tre forhold: at kvinner som får barn har lange fraværperioder i forbindelse med foreldrepermisjon, at de velger å jobbe i «barnevennlige» stillinger med lavere lønnsnivå, og at de jobber deltid for å få bedre tid til oppgavene i familien (Hardoy og Schøne 2007). Vi har imidlertid merket oss at lønns-gapet mellom kvinner med og uten barn reduseres over livsløpet og blir markert mindre

når kvinner med barn er ferdige med foreldrefasen. Dette er positivt i et likelønnsperspektiv.

Når man snakker om den skjeve arbeidsdelingen i husholdningene, er det viktig å huske på at det her har skjedd en utvikling de siste tiårene. I løpet av en trettiårsperiode har det skjedd en klar tilnærming mellom mor og far hva angår tid brukt på ulønnet arbeid i hjemmet. Mødres tid brukt på husholdsarbeid er kraftig kuttet ned, mens det blant fedre har skjedd forskyvninger i motsatt retning. Dagens mødre bruker gjennomsnittlig vel to timer mindre på husholdsarbeid per dag, enn mødrene på 1970-tallet gjorde. Fedre bruker i dag vel én time mer tid til husholdsarbeid per dag enn fedrene på 1970-tallet. Men fortsatt arbeider mødrene hver dag omtrent 2,5 timer mer i hjemmet enn fedrene.

Utviklingen går i retning av større likestilling i hjemmet. Men fortsatt finnes det mekanismer som bremser utviklingen mot et likestilt familieliv. Økonomisk teori gir oss innsikt i en av disse mekanismene: Beckers spesialiseringsteori ser familien som en produksjonsenhet der spesialisering leder til maksimal effektivitet for husholdningen og et høyere felles forbruk (Becker 1971). I følge Becker er det rasjonelt at mannen bruker mest tid på lønnsarbeid, fordi det oftest er han som har høyest lønn. Denne type rasjonalitet kan ha negativ innvirkning på kvinners lønnsutvikling: Fordi kvinner tjener mindre enn menn, reduserer de innsatsen på arbeidsmarkedet og dermed tjener de enda mindre (Blackburn m.fl. 2002:517).

En annen årsak til at menn og kvinner fortsetter å opprettholde en forholdsvis tradisjonell arbeidsdeling, kan ligge i kultur, tradisjoner og våre forventninger om kjønn. Noen mener at det er naturlig at kvinner har hovedansvar i hjemmet, mens menn forsørger familien, slik våre foreldre og besteforeldre gjorde det. I kapitlene 8 og 10 stilte vi spørsmålet om menn og kvinner har ulike livsprosjekter. Er det slik at «familieprosjektet» og andre livsinteresser er viktigere for kvinner enn «karriereprosjektet»? Eller er det heller slik at menn får lov til å ha «doble» livsprosjekter, mens kvinner i sterkere grad må prioritere mellom familie, fritid og karriere?

Flere undersøkelser har kartlagt menn og kvinners motivasjon for å satse på karriere og avansere på jobben. Undersøkelsene viser at det er en kjønnsforskjell når det gjelder interessen for å satse på karriere. Menn sier i større grad enn kvinner at de ønsker å ta på seg ansvar i lederstillinger. Kvinner ønsker i større grad enn menn å jobbe deltid. Samtidig er det også mange kvinner som har ambisjoner og er motiverte for å gjøre karriere.

Her er kjønnsforskjellene mindre i Norge enn i andre vestlige land (Se blant annet Torp og Barth 2001).

Om det er strukturelle forhold som økonomi eller kulturelle forhold som interesser og livsprosjekter som ligger bak – faktum er at kvinner utfører mesteparten av arbeidet i hjemmet, særlig etter at familien får barn. Denne arbeidsdelingen får negative konsekvenser for kvinners lønnsutvikling, i det minste mens barna er små. Et viktig spørsmål er hvorvidt dette er en situasjon som offentlige myndigheter bør forsøke å påvirke, eller om arbeidsdelingen mellom partnere primært hører privatlivet til. Dette spørsmålet representerer en viktig avveining i Likelønnskommisjonens utforming av tiltak for å minske lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Vi kommer tilbake til denne problemstillingen i kapittel 15.

### 13.7 Kunnskapshull

Over har vi analysert en del faktorer som ligger bak lønnsforskjellene mellom kjønnene. Men fortsatt gjenstår ubesvarte spørsmål. Vi mangler i dag gjennomgripende forskning om det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i Norge: Vi vet fortsatt for lite om hvilke prosesser og strukturer som ligger bak den vedvarende kjønnsdelingen, både i arbeidsmarkedet sett under ett, men også på bedriftsnivå og innen ulike typer profesjoner og yrkeskulturer (Teigen 2006).

Vi har også sett at det er svært få representative studier av rekrutteringsprosesser og forfremmellesprosesser i virksomheter. Hvorfor er det slik at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er størst blant funksjonærer i privat sektor? Hvorfor sorteres menn til høyere og mer ansvarsfulle stillinger enn kvinner, selv når de har lik utdanningslengde og ansiennitet? Spørsmål som dette er det vanskelig å gi et fullgodt svar på.

Et annet viktig kunnskapshull er sammenhengen mellom familienes tilpasning og arbeidsmarkedet. Særlig gjelder dette når par får barn. Vi vet at lønnsforskjellene blir større i denne fasen, men vi vet for lite om de underliggende mekanismene. Hvilken rolle spiller tradisjonelle holdninger til arbeidsdeling, hvor mye betyr økonomiske insentiver og hva kommer av seleksjon inn i ekteskap og fertilitet? Sammenhengene mellom segregering, karriereforløp over tid og tilpasningen i familien, vet vi også lite om.

Den norske forhandlingsmodellen er i gradvis endring. Særlig skjer det en oppmykning av forhandlingsystemene i offentlig sektor, der det job-

ber mange kvinner. Det er fortsatt behov for mer kunnskap om virkningene av ulike forhandlingsformer både for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn og for lønnsforskjellene mellom sektorene. Lønningene fastsettes i et samspill mellom forhandlingsmakt, markedsmakt og den enkelte arbeidstakers utvikling av kvalifikasjoner og ferdigheter. Det er stor variasjonsbredde selv innenfor den skandinaviske modellen for lønnsfastsettelsen, og det er behov for mer kunnskap om konsekvensene av ulike måter å innrette forhandlings-systemet på.

Det er også åpenbart behov for mer kunnskap om både arbeid, inntekt og lønn blant innvandrere til Norge. Innvandrerkvinnene har langt lavere yrkesandeler enn norske kvinner, og vi mangler kunnskap om de valg og muligheter annen generasjonsinnvandrere står overfor. Det er også åpenbare krysningspunkter mellom lønnsforskjellene mellom kvinner og menn og virkningene av arbeidsinnvandring. Et eksempel kan være allmenngjøring av tariffavtaler, som hittil er implementert bare innenfor bygg- og anlegg.

Det er Likelønnskommisjonens syn at en intensivering av forskningsinnsatsen på de ovennevnte temaene ville kunne bidra til å utvide vår kunnskap om sammenhengen mellom lønn og kjønn. Slik kunnskap er nødvendig for å kunne identifisere treffsikre tiltak med sikte på å oppnå likelønn.

### 13.8 Avslutning

I dette kapitlet har vi oppsummert våre hovedfunn i form av fem punkter om årsakene til lønnsgapet mellom kvinner og menn. Våre hovedfunn viser at både forhold på tilbudssiden, etterspørselssiden og i lønnsdannelsen påvirker hvordan kvinner og menn bruker arbeidskraften sin i markedet og i hjemmet. Vi snakker ikke om «kvinner valg» eller «samfunnsstrukturer», men heller et *både-og* – forhold som påvirker hverandre gjensidig.

Særlig interessant er det kanskje å undersøke hvordan valg og rammebetingelser spiller sammen i dette bildet. I dagligtalen hører vi ofte snakk om samfunnsfenomener som gode eller dårlige sirkler. I samfunnsvitenskapelig sjargong snakker man om samspillseffekter når flere årsaker påvirker og forsterker hverandre gjensidig. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn blir til i et samspill mellom en rekke faktorer. Det er mange årsaker til lønnsgapet, og de ser ut til gjensidig å støtte hverandre. Barth (2006) gir flere eksempler på hvordan årsaksforholdene som fører til lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, påvirker hveran-

dre gjensidig. Denne typen samspill finner vi i flere av forklaringene vi har undersøkt.

Et eksempel kan være en situasjon der arbeidsgiverne mener at bestemte jobber passer best til menn, basert på ulike former for statistisk diskriminering. På grunn av slike holdninger kan det være vanskelig for kvinner å slippe til i denne typen jobber. Men det at det er få kvinner i bestemte jobber, kan påvirke unge kvinners ønsker, yrkesvalg og satsing på å opparbeide seg jobbspesifikke ferdigheter. Noe som bidrar til å forsterke arbeidsgivernes holdninger. Som igjen kan påvirke sammensetningen i yrket. Og så videre. I slike tilfeller skyldes ikke kjønnssegregeringen på ulike jobber bare arbeidsgivernes holdninger eller bare kvinners valg. De spiller sammen og forsterker hverandre.

Et annet eksempel kan være lønnskonkurranse mellom arbeidsgivere. Hvis det er liten lønnskonkurranse mellom arbeidsgivere, og små lønnsforskjeller mellom dem, er det liten grunn for de ansatte å se seg om etter bedre betalte jobber. Når de ansatte bruker lite energi på å se seg om etter nye jobber, er det mindre grunn for arbeidsgiverne å forsøke å by over hverandre. Og så videre. Igjen er det vanskelig å si om små lønnsforskjeller skyldes liten søking på jobben, eller arbeidsgivernes manglende lønnskonkurranse. Slike samspill mellom lønnsfastsettelse og søkeatferd kan være en av grunnene til flatere lønnsstruktur blant kvinner enn menn.

Et siste eksempel kan være arbeidsdelingen i hjemmet og lønnsforskjeller. Hvis kvinnen i husholdningen har lavest lønn i arbeidsmarkedet, vil det lønne seg for paret at mannen jobber mer ute og kvinnen mer hjemme. Men dette valget i husholdningen får konsekvenser for lønnsforskjellene. Når mannen er mer ute og kvinnen mer hjemme opparbeider han seg markedsrelaterte kunnskaper og ferdigheter, noe som kan øke både produktivitet og forhandlingsmakt i lønnet arbeid, mens hun i større grad opparbeider seg ferdigheter og kunnskaper knyttet til omsorgs- og hjemmeproduksjon. Det foregår en spesialisering som gir økte lønnsforskjeller i arbeidsmarkedet. Som igjen påvirker arbeidsfordelingen mellom hjem og marked. Og så videre. Det er vanskelig å si hva som er selve «årsaken» til lønnsforskjellene, mulighetene i arbeidsmarkedet eller den enkeltes valg. Valg og muligheter påvirker hverandre gjensidig.

Eksempelene viser at det må skje endringer på flere arenaer samtidig for å bryte sirkelen som fører til at lønnsgapet oppstår. Det er kanskje ikke rasjonelt for en familie å dele likt på husarbeidet før mann og kvinne er like mye verdt i markedet. Sam-

tidig er det vanskelig å minske lønnsforskjellene mellom kjønnene når det ubetalte arbeidet er så skjevt fordelt som det er i dag.

Vi har nå gjennomgått de viktigste årsakene til at kvinner i dag har lavere timelønn enn menn. Både sosiologiske, økonomiske og kulturhistoriske tradisjoner gir innsikt i dette spørsmålet. Når

vi nå går videre til å beskrive tiltak for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, er det sentralt at vi viderefører dette mangfoldige bildet. Ettersom ulikelønn ikke har én årsak, kan problemet heller ikke ha én løsning. Likelønnskommisjonens ambisjon er derfor å foreslå tiltak for likelønn som treffer bredt og på flere felter.

*Del III*  
*Vurdering av virkemidler og tiltak*





## Kapittel 14

# Tiltak for likelønn

### – norske og internasjonale erfaringer

#### 14.1 Hvordan løse ulikelønnsproblemet?

---

I dette kapitlet ser vi nærmere på erfaringer fra tiltak og virkemidler for likelønn, satt i verk av offentlige myndigheter eller organisasjonene i arbeidslivet. Beskrivelsene og vurderingene bygger på norske og internasjonale erfaringer. Kravet om likelønn mellom kvinner og menn har endret innhold over tid, og det samme har valg av virkemidler og tiltak. Utgangspunktet kan være at en ser lønns-gapet mellom kvinner og menn som et lavlønnsproblem, eller som et spørsmål om individuell diskriminering på arbeidsplassen. Andre innfallsvinkler kan være knyttet til lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominert arbeid, lønns-gapet som et resultat av kvinners valg eller begrensninger i tilgang til bedre betalte stillinger og status.

#### 14.2 Internasjonale erfaringer med tiltak for likelønn

---

De fleste land har en form for lovgivning mot lønnsdiskriminering, og er bundet av FNs konvensjon om avskaffelse av alle slags former for diskriminering av kvinner og ILOs konvensjon nr 100 om lik lønn for arbeid av lik verdi. Land i Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand har de siste 30 årene lagt ned et betydelig arbeid for å oppnå likelønn mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Det foreligger derfor en omfattende internasjonal litteratur som både beskriver og gir analyser av lønns-gapet, og som tar opp tiltak og erfaringer fra arbeidet for likelønn (Plantenga 2006, Rubery m. fl. 2002). For nærmere omtale av den internasjonale lovgivningen for likelønn, se kapittel 7 og avsnitt 14.4 om kjønnsnøytral arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn.

Den internasjonale oversikten kan ikke bli utfyllende, og vi har valgt tiltak som kan ha størst relevans for norske forhold. Det er derfor lagt vekt på nordiske og i en viss grad europeiske erfaringer. De nordiske landene har mange felles erfaringer

og et godt utviklet virkemiddelapparat for likelønn. Likelønnskommisjonen har vært på studie-reise og innhentet erfaringer fra Sverige, Danmark, Finland og Island. De nordiske landene har også samarbeidet om felles prosjekter for likelønn, finansiert av Nordisk ministerråd. Erfaringene fra de enkelte landene og det nordiske samarbeidet blir omtalt under de ulike temaene i dette kapitlet. Her ser vi nærmere på tiltak som er satt i verk i EU-landene og EU kommisjonen.

##### 14.2.1 Arbeid for likelønn i EU

Gjennom sitt *Handlingsprogram for likestilling mellom kvinner og menn (2000–2006)* har EU og EØS landene satt søkelyset på likelønn. Likelønn var tema for utlysninger av prosjektmidler i 2000, og det ble gjennomført en rekke samarbeidsprosjekter med vekt på aktive tiltak og erfaringsutveksling. Norge var ansvarlig for prosjektet *Towards closing the gender pay gap* (Barth m. fl. 2002).

Under programmet finansierte EU to ekspertnettverk for likestilling, ett for juridiske spørsmål og ett for spørsmål knyttet til likestilling i arbeidsliv og familie. Begge disse nettverkene la frem rapporter om likelønn i 2006. På det grunnlag ble det utarbeidet to rapporter om erfaringene med ulike virkemidler for likelønn i Europa (Plantenga og Remery 2006, European Commission 2006). EU rapporten omfatter alle EU og EØS landene. Den gir en oversikt over en rekke tiltak og virkemidler som er gjennomført, og viser et svært sammensatt bilde. Den viser at flere land har lav profil når det gjelder tiltak mot lønns-gapet, mens andre har satt likelønn på dagsorden og initiert en rekke tiltak.

Et felles bilde er at de fleste landene er lite villige til at myndighetene skal blande seg inn i mekanismene for lønnsdannelse. Dette blir sett som partenes ansvar. Det blir fremholdt at det er positivt at arbeidslivsorganisasjonene i økende grad er viktige allierte i arbeidet for likelønn, selv om det viser seg at innsatsen ofte er begrenset til å skaffe informasjon og sette i verk holdningsskapende arbeid.

Rapporten viser blant annet at selv om prinsippet om likelønn, slik det er definert i EUs lovgivning, dreier seg om lik lønn for arbeid av lik verdi, så tar de fleste aktørene avstand fra å introdusere brede jobb- og lønnsvurderinger på tvers av grenser for virksomheter og bransjer. En kritikk som kommer til uttrykk er at eksisterende systemer for arbeidsvurdering kan vise seg å være indirekte diskriminerende overfor kvinner. Grunnen til det er at systemene er utviklet for å gjenspeile lønnsnivåer og lønnsforskjeller som er etablert i arbeidsmarkedet, og at eksisterende lønnskjevheter grunnet kjønn derfor blir videreført gjennom slike systemer. Rapporten konkluderer derfor med at det er viktig med en kritisk vurdering av systemene, særlig ved valg av faktorer og kriterier. Flere land har derfor tatt initiativet til å utvikle kjønnsnøytrale systemer i arbeidet for likelønn.

Rapporten konkluderer med at de fleste og beste erfaringene i arbeidet for likelønn i stor grad er begrenset til å spre kunnskap og gjøre oppmerksom på problemet. Det er med andre ord langt frem til konkrete løsninger og utvikling av effektive tiltak. Det er heller ingen land som kan vise til markerte endringer i størrelsen lønnsgapet mellom kvinner og menn.

USA, Canada, Australia og New Zealand har også lange tradisjoner for å hindre lønnsdiskriminering og sikre kvinner og menn likeverdig lønn. Mye av dette arbeidet har vært konsentrert om å utvikle kjønnsnøytrale systemer for arbeidsvurdering og utvikle en effektiv lovgivning (NOU 1997:10). For nærmere omtale se avsnitt 14.4 om kjønnsnøytral arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn.

### 14.3 Lovgivning og handlingsplaner

Det vanligste virkemiddelet for å sikre lik lønn for samme arbeid og for arbeid av lik verdi, er lovgivning og forbud mot diskriminering. Av andre virkemidler har vi utvikling av bedre og mer tilgjengelig statistikk, forebyggende tiltak (pro-aktive) og nasjonale handlingsplaner. I dette avsnittet skal vi først se begrensninger og muligheter i Lov om likestilling mellom kjønnene og andre tiltak som kan forebygge lønnsdiskriminering.

#### 14.3.1 Håndheving av diskrimineringsforbudet

Lov om likestilling mellom kjønnene og håndhevingssystemet er nærmere beskrevet i kapittel 7.

#### Boks 14.1 Norsk og internasjonal lov definerer «arbeidets verdi»

Arbeidets verdi kan ha flere betydninger. I den juridiske terminologien slik det er definert i Lov om likestilling mellom kjønnene, dreier det seg om hvilke krav som stilles til de arbeidsoppgavene som skal utføres. Verdien av arbeidet blir satt etter hvilke krav som stilles til kompetanse, samt andre sider som har betydning for den objektive beskrivelsen av arbeidet som anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 7.

I følge ILO-konvensjon nr 100 om like lønn mellom kvinner og menn skal vurderingen av arbeidets verdi også her ta utgangspunkt i at arbeidsinnholdet skal være grunnlaget for lønn. I følge konvensjonen dreier det seg ikke om verdien for arbeidsgiver, men om en objektiv vurdering av arbeidsinnholdet og vanskelighetsgraden ved det arbeidet som skal utføres.

I den økonomiske terminologien har arbeidets verdi et annet innhold. Her vurderes verdien ut fra hvilken verdi det har for arbeidsgiver og den pris markedet er villig til å betale for arbeidet som faktisk er utført. Se nærmere om dette i kapittel 9.

I dette avsnittet (14.3) er det den juridiske forståelsen av begrepet «arbeidets verdi» som i hovedsak legges til grunn. Arbeidsoppgavene som skal utføres er imidlertid bare utgangspunktet i likestillingsloven. Arbeidsgiver kan påberope seg kjønnsnøytrale grunner for godtakbar forklaring på ulik lønn, slik som ansiennitet og jobbutførelse. Til en viss grad har også markedsargumentet vært godtatt som en slik grunn. Det vil si at verdien av arbeidskraften i arbeidsmarkedet kan bli tillagt betydning.

Loven har både et generelt forbud mot diskriminering på grunn av kjønn, og en likelønnsbestemmelse.

Lovgivningen mot lønnsdiskriminering og internasjonale avtaler fikk fra de ble vedtatt, som mål å sikre både lik lønn for samme arbeid og lik lønn for arbeid av lik verdi. Vi har tidligere vist at historisk var det legitimt å betale kvinner mindre

enn menn, når de utførte samme arbeid. En slik forskjellsbehandling ble blant annet begrunnet med at menn hadde forsørgeransvar. Lovgivning og forbud mot forskjellsbehandling har sannsynligvis ført til at lønnsdiskriminering i betydningen lik lønn for samme arbeid i samme stilling og virksomhet er liten. En slik form for diskriminering blir ikke sett som den viktigste forklaringen til lønnsgapet mellom kvinner og menn i dag.

I arbeidet for likelønn har søkelyset alltid også vært rettet mot det urimelige ved at arbeid som typisk ble utført av kvinner, skulle lønnes lavere enn arbeid som typisk ble utført av menn. Begrepet «arbeid av samme verdi» ble og er fortsatt, noe av kjernen i prinsippet om likelønn mellom kvinner og menn. En slik tilnærming bygger på en erkjennelse av at arbeidsmarkedet er kjønnsdelt (horizontal segregering) og at kvinners arbeid er lavere verdsatt enn arbeid som vanligvis utføres av menn, også betegnet som verdsettingsdiskriminering.

I dag er det særlig arbeidstakerorganisasjoner som representerer grupper med høyere utdanning i offentlig sektor, som har satt fokus på likelønnsproblemet som et verdsettingsproblem. De har satt som krav og mål at yrkesgrupper og den enkelte gis likeverdig uttelling for stillingers og yrkers krav til utdanning, kompetanse og ansvar, uavhengig av kvinne- eller mannsdominans i yrket. Et argument for likelønn her er at ferdigheter som omsorg og sosiale relasjoner er like mye verdt som tradisjonelt mannlige ferdigheter, for eksempel tekniske ferdigheter.

Lovgivning har imidlertid vist seg å ikke være tilstrekkelig for å sikre lik lønn for arbeid av samme verdi ut fra kriteriene nevnt over. I 2002 ble dette prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi presisert og innskjerpet i Lov om likestilling mellom kjønnene. Presiseringen gikk ut på at vurderingen av om arbeidet hadde samme verdi, skulle gjøres «uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler».

En gjennomgang av klagesaker knyttet til likelønn, viser at ombudet mottar en rekke saker om diskriminering i arbeidslivet, men at relativt få blir behandlet av nemnda og at enda færre får medhold. I 2006 mottok ombudet i alt 106 klagesaker om forskjellsbehandling på grunnlag av i arbeidslivet. Etter at likestillingsloven ble endret og styrket med hensyn til blant annet likelønn i 2002, har nemnda i alt behandlet 17 saker om likelønn. Lønnsstatistikk og analyser viser at det finnes tilfeller som kunne vært prøvd for loven. Det kan imidlertid være flere forhold som hindrer effektiv håndheving, og vi skal se nærmere på lovens krav om individualisering, forvaltningspraksis når det

gjelder markedsargumentet og begrensningen til samme virksomhet.

Lov om likestilling mellom kjønnene beskytter kun *enkeltindivider* og er basert på individuelle klager.<sup>1</sup> Det er med andre ord ikke mulig å reise en likelønns sak på vegne av en gruppe ansatte. Der som en gruppe arbeidstakere føler seg lønnsdiskriminert, må de finne frem til én arbeidstaker som er villig til å ta den psykiske, praktiske og eventuelt økonomiske belastningen det er å fremme en likelønnssak. Vi har noen eksempler på at slike saker, som i utgangspunktet var av prinsipielle karakter, men som ble reist ved å fremme en individuell klage.<sup>2</sup> I slike saker blir det viktig å finne en person som kan representere generelle forhold for gruppen arbeidstakere, og som er villig til å ta på seg en slik personlig belastning. Bakgrunnen for denne begrensningen ligger blant annet i hensynet til forholdet mellom Arbeidsrettens og Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse i spørsmål om tariffavtaler er i strid med lovens likelønnsbestemmelse. Mer om dette i avsnitt 14.3.2.

For en arbeidstaker er ikke *opplysninger om kollegers lønn* tilgjengelige. Dersom en arbeidstaker mener seg utsatt for lønnsdiskriminering, foreligger en klageadgang. For å klage eller reise sak, må det imidlertid sannsynliggjøres at det foreligger forskjellsbehandling og påvises omstendigheter som gir grunn til å tro at det er grunn til å reise en klagesak. Dette er ikke et strengt krav, og det er arbeidsgiver som må motbevise dette for å kunne bli frikjent for kravet, jf Lov om likestilling mellom kjønnene § 16. Klager har imidlertid ikke rett til å vite hvilken lønn kollegene har, og arbeidsgiver har ingen plikt til å opplyse om kollegers lønn. Hvorvidt en ansatt har kunnskap om kollegers lønn, kan bero på rene tilfeldigheter. Uten mulighet til å kunne sammenligne sin lønn med andre kolleger, er det i praksis vanskelig og ikke noe grunnlag for å fremme saker om usaklig forskjellsbehandling. Retten til likelønn kan derfor sies å være en rett til en lønn som man ikke har rett til å vite hva er. Dette forholdet er med på å gjøre likelønnbestemmelsen lite effektiv.

Et annet vanskelig tema knyttet til håndheving av likelønnsbestemmelsen er *markedslønn*. Spørsmålet er om markedslønn er et objektivt og kjønnsnøytralt kriterium slik at arbeidsgiver lovlig kan differensiere lønn. I utgangspunktet vil markeds-

1. For nærmere beskrivelse av lovens krav til individualisering, se kapittel 7.1.3.

2. Eksempler er «sykepleiersaken» i 1983, «bioingeniørsaken» i 1990 (NOU 1997:10) og saken i Aftenposten i 2006 mellom en typograf og en konsulent organisert i Handel og kontor.

lønn stå i motsetning til lovens pålegg om å sammenligne på tvers av fag og tariffavtaler. Grunnen til det ligger i den horisontale kjønnssegregeringen i arbeidsmarkedet med ulik avlønning av henholdsvis kvinne- og mannsdominerte grupper, som igjen har betydning for ulike grupperes lønn innenfor samme virksomhet.

Som det går frem ovenfor (boks 14.1) kan arbeidsgiver lovlig differensiere lønn også for arbeid av lik verdi ved å påberope seg objektive og kjønnsnøytrale argumenter, typisk ansiennitet eller jobbutførelse. Praksis fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda viser at markedsargumentet har vært relevant i så måte og kan til en viss grad legitimere lønnsforskjeller. Kvinner og menn som utfører arbeid av samme verdi (i juridisk forstand) hos samme arbeidsgiver, kan derfor bli ulikt betalt som et utslag av tilbud og etterspørsel etter forskjellige typer arbeidskraft.

Både Likestillings- og diskrimineringsombudet og nemnda har imidlertid vært forsiktig i sine avgjørelser. Nemnda har uttalt at markedsverdi av arbeidet ikke kan aksepteres som en generell begrunnelse for høyere lønn for enkelte yrkesgrupper hos en arbeidsgiver. Begrunnelsen skal vurderes i lys av den enkelte saken og konkrete forhold på arbeidsmarkedet. Det må godtgjøres at det er nødvendig å belønne arbeidskraft på denne måten, og at behovet ikke kan dekkes på andre måter. Når det for eksempel er gitt høyere lønn til en mann i en ansettelsessituasjon, er arbeidsgiver pålagt å utjevne lønn mellom kvinnelige og mannlige ansatte over tid.

I en klagesak fra 2004 ble markedsargumentet godtatt av Likestillings- og diskrimineringsnemnda på generelt grunnlag. Det var dissens i nemnda. Flertallet mente at markedsverdi kunne begrunne høyere lønn for en arbeidstaker, selv om de utførte arbeid av lik verdi. Mindretallet tok til orde for at det er et motsetningsforhold mellom kravet om likelønn i lovens forstand og den generelle verdsettingen av kvinne- og mannsyrker i arbeidsmarkedet. Mindretallet hevdet at markedslønn ikke er et kjønnsnøytralt kriterium. Det var nettopp den lavere prisingen og verdsettingen av kvinners arbeid i markedet som var bakgrunnen og begrunnelsen da ILO i sin tid vedtok Likelønnskonvensjonen, som igjen er grunnlaget for likestillingslovens krav om lik lønn for arbeid av samme verdi, på tvers av fag og tariffgrenser. En slik argumentering har imidlertid ikke vunnet frem blant flertallet i nemnda under behandlingen av klagesaker.<sup>3</sup> Se nærmere omtale av nemndas praksis i kapittel 7.

I en sak fra 2007 ble markedsargumentet ikke godtatt av Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Det var en sak i Aftenposten (se kapittel 7) mellom en konsulent organisert i Handel og kontor og en typograf organisert i Norsk Grafisk Forbund. Markedets historiske gode avlønning av typografer ble ikke godkjent som grunn til å godta ulik avlønning mellom de to yrkesgruppene.

Samtidig som mange arbeidsplasser enten er kvinne- eller mannsdominerte er lovens likelønnsbestemmelse begrenset til *samme virksomhet*. Begrensningen til samme virksomhet er omdiskutert, og ble tatt opp til vurdering både da likestillingsloven ble vedtatt i 1978 og ved senere revisjoner av loven. Den opprinnelige ordlyden er imidlertid opprettholdt. Se mer om denne debatten i kapittel 7.

I offentlig sektor har virksomhetsbegrensningen ikke så stor betydning, fordi staten<sup>4</sup> og den enkelte kommunene anses som én virksomhet.

Bakgrunnen for begrensningen til samme virksomhet var det forhold at den konkrete håndhevingen av loven er avhengig av en arbeidsgiver som er ansvarlig for lønnsfastsettelsen. En generell mulighet til å sammenligne på tvers av virksomheter vil ikke kunne håndheves.

Virksomhetsbegrepet i lovreguleringer om likelønn ble igjen satt på dagsorden under EUs revidering av Likebehandlingsdirektivet i 2006. I de første utkastene til direktivet ble det åpnet for sammenligninger av lønn når finansieringen av lønnsutbetalingen kommer fra samme kilde. Dette ville kunne løse problemet med eventuell outsourcing, samtidig som det ville være mulig å håndheve. Begrepet «single source» ble imidlertid utelatt i den endelige lovteksten. I forordet heter det imidlertid at «likelønnsprinsippet under visse forhold ikke er begrenset til situasjoner hvor kvinner og menn arbeider for samme arbeidsgiver». Denne formuleringen kan åpne for at likelønnsprinsippet skal gjelde for eksempel når staten og kommunene finansierer privat drevne institusjoner, som skoler, barnehager, pleiehjem og renhold. Mer om dette i kapittel 7.

Oppsummert viser dette at Likestillings- og diskrimineringsnemnda behandler få klagesaker om brudd på likelønnsbestemmelsen. Det kan være flere grunner til dette. En kan være at det ikke skjer så mange lovbrudd eller at informasjon om

3. Nemndas avgjørelser har liten betydning som rettskilde, i høyden som en dom i tingsretten. EU-domstolens avgjørelser er i så måte viktigere.

4. Staten som en arbeidsgiver er ikke sammenfallende med definisjonen av begrepet «virksomhet» i statlig sektor slik det fremgår av Hovedavtalen i staten § 40.

kollegers lønn ikke er tilgjengelig. Andre grunner kan være lovens krav om individualisering, som gjør at det er en stor belastning å fremme en like-lønnssak og at det i praksis er vanskelig å få medhold hos nemnda. Før lovendringen i 2002, var det vanskelig å få medhold for sammenligninger på tvers av yrkesgrenser. Dessuten har markedsargumentet et visst gjennomslag i nemndas behandling av klagesaker.

Som en følge av dette, kan det være at arbeidstakerorganisasjonene her gjør et strategisk valg. Dersom praksis fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda skaper presedens, hvor blant annet markedsargumentet får gjennomslag, vil argumentet om likelønn og verdsettingsdiskriminering tape kraft også i opinionen.

### 14.3.2 Klagenemndas kompetanse i rettsvister om tariffavtaler

I forbindelse med endringen av Lov om likestilling mellom kjønnene i 2002, fikk Klagenemnda for likestilling en rett til å uttale seg om tariffavtalers gyldighet, forståelse og beståen. Denne utvidelsen av nemndas kompetanse var begrunnet i at den arbeidsrettslige prosessordningen begrenset enkeltpersoners muligheter til å få tariffavtaler og avtalevilkår rettslig prøvet (Ot.prp. nr. 34 (2004–2005)). Det følger av prosessreglene i arbeidstvistloven supplert med bestemmelser i likestillingsloven, at det kun er Arbeidsretten som kan avgjøre om en tariffavtale eller tariffavtalebestemmelse som sådan er i strid med likestillingslovens like-lønnsbestemmelse. Nemnda har derfor begrenset myndighet i klagesaker som berører tariffspørsmål. Samtidig som det ikke er tvil om at likestillingsloven har gjennomslag overfor tariffavtaler, se kapittel 7.

Behovet for å styrke likestillingsloven og likebehandlingsprinsippet i relasjon til tariffavtaler er tatt opp ved en rekke anledninger. Flere andre og mer vidtgående tiltak enn den vedtatte endringen i 2002 for å styrke både ombudets og nemndas kompetanse i slike saker, er tidligere lagt frem og drøftet. Denne typen tiltak tar sikte på å endre grenseoppgangen mellom Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse og Arbeidsretten. Da Likestillingsloven ble vedtatt i 1978 (Ot.prp. nr. 1 (1977–78)) foreslo SV i sin høringsuttalelse at nemnda skulle få full vedtaksmyndighet i saker som hører inn under Arbeidsretten. Dette fikk (som kjent) ikke støtte, og departementet begrunnet det med at et slikt forslag eventuelt måtte sees på i en bredere sammenheng hvor forholdet mel-

lom de alminnelige domstoler og Arbeidsretten generelt ble belyst.

I St.meld. nr. 70 (1991–92) ble det lagt frem tre ulike forslag for å styrke og effektivisere likestillingsloven i forhold til tariffavtaler. Forslagene var opprinnelig utformet av Likestillingsombudet basert på de erfaringene ombudet og nemnda hadde gjort med håndhevingen av likestillingsloven i forhold til tariffavtaler. Det dreide seg enten om å gi nemnda utvidet kompetanse eller en utvidelse av søksmålskompetansen for Arbeidsretten.

Det første alternativet var å gi Likestillingsombudet søksmålskompetanse på linje med tariffavtalens parter i saker for Arbeidsretten om avtalers lovlighet. Det vil si å gi søksmålskompetanse til en tredje part som ikke er part i eller bundet av avtalen. Dette forslaget ville medført endringer i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven.

Det andre alternativet gikk ut på at Likestillingsombudet skulle kunne kreve at avtalepartene (eller en av dem) benyttet sin adgang til å bringe en sak inn for Arbeidsretten. Dette forslaget ville bety at selv om avtaleparten rent formelt er tvistepart, ville ombudet i slike tilfeller kunne avgjøre om det skulle reises sak. En slik modell ville kreve at ombudet fikk en formalisert rolle i saksforberedelse og forhandlingene av hensyn til sakens opplysning.

Som et tredje alternativ ble det foreslått at Klagenemnda for likestilling fikk uttalerett om tariffavtaler etter mønster av nemndas uttalerett overfor forvaltningsorganer. Stortinget tok ikke stilling til noen av forslagene (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001)). Arbeidsvurderingsutvalget anbefalte det tredje alternativet om uttalerett for klagenemnda. Dette forslaget ble som nevnt, vedtatt ved endring av likestillingsloven i 2002.

Vigerust (2003) drøfter flere forslag til mulige reformer i sin rapport om likestillingsloven og Norges internasjonale forpliktelser. I tillegg til utvidet søksmålsadgang for Likestillingsombudet, tar hun opp lovfesting av en ankeadgang når det gjelder lovtolkings spørsmål og/ eller at Arbeidsretten får en annen sammensetning i diskrimineringsaker.

Et nytt «tilskudd» i denne diskusjonen er at Diskriminerings- og likestillingsombudet med den nye tvisteloven fra 2008 fikk adgang til å opptre som partshjelper og «venn av retten». I sin juridiske fagrapport fra 2006 skriver ombudet at hun vurderer å benytte muligheten til å opptre både som partshjelper og/eller venn av retten, når dette er i samsvar med ombudets formål og virksomhet samt tilgjengelige ressurser (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2006). Justis- og politidepartementet har vurdert om ombudet også kan yte

partshjelp for en av partene i tariffavtalen i saker for Arbeidsretten, og konkluderer med at det prinsipielt sett ikke er utelukket med partshjelp fra ombudet i en slik situasjon.<sup>5</sup>

I begrunnelsen for å gi nemnda uttalerett om tariffavtalers lovlighet skriver departementet at det ikke ville være hensiktsmessig å endre det arbeidsrettslige prosesssystemet i tilknytning til revideringen av likestillingsloven. Det blir begrunnet med at slike endringer ville være kontroversielle og bryte med lang rettstradisjon og innarbeidet praksis. Videre heter det at:

Eventuelle lovendringer ville i så fall først og fremst være aktuelle i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven, og ikke i likestillingsloven. Departementet vurderer det likevel slik at man – så langt som mulig på nåværende tidspunkt, og uten å bryte med den alminnelige prosessordningen for rettsvister om tariffavtaler – bør søke å styrke likestillingsloven og likebehandlingsprinsippet i relasjon til tariffavtaler (Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) side: 83).

Vigerust (2003) har sett nærmere på forholdet mellom den kollektive avtalefrihet og retten til like lønn. Hun tar utgangspunkt i at tarifforhandlingene mellom arbeidsmarkedets parter ikke har bidratt til å utligne lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Siktemålet med analysen var å peke på sider ved avtalesystemet som kan være problematiske i lys av et krav om effektiv gjennomføring og kontroll av likelønnsprinsippet. I sin analyse tar hun utgangspunkt i en påstand om at gjennomføringen av likelønnsprinsippet «*butter mot*» tariffavtalene og avtalesystemet, med den følge at retten til like lønn i praksis ikke er gjennomført – eller i hvert fall ikke håndheves – i en betydelig del av arbeidsmarkedet.

Hennes påstand er at avtalesystemet er et system som langt på vei er autonomt med hensyn til normdannelse og rettshåndhevelse. Partene har egen domstol, Arbeidsretten, som har eksklusiv kompetanse til å fatte bindende avgjørelser om tariffavtaler. Det er bare organisasjonene som kan reise sak for Arbeidsretten og flertallet av dommerne er også utnevnt etter forslag fra organisasjonene. Hun hevder videre at lovgivning på tariffretens område gjerne oppfattes som et angrep på retten til å organisere seg og til å føre forhandlinger. Motstanden retter seg ikke nødvendigvis mot formålet, det vil si mot å oppnå like lønn mellom kvinner og menn, men mot at like lønn skal tvinges

gjennom ved hjelp av offentlig styring og reguleringer.

Vigerust konkluderer med at tariffavtalers forhold til likestillingsloven i liten grad blir prøvet, og at den kollektive avtalefriheten har fått større gjennomslag i prosessordningen enn det er grunnlag for etter nasjonal og internasjonal rett. Hun mener at internasjonale forpliktelser og rettsliggjøring er et argument for å stille krav om skjerpet kontroll med tariffavtalene. På det grunnlag foreslår hun at det er verdt å vurdere reformer av prosessordningene som kan skjerpe kontrollen av tariffavtalene.

Begrunnelsen for slike endringer må i tilfelle ligge i en antakelse om at tariffavtalene kan være i strid med Lov om likestilling mellom kjønnene, og at prosesssystemet ikke makter å sikre at det lovbestemte likelønnsprinsippet får gjennomslag i tariffavtalene.

I kapittel 11 ser vi nærmere på håndteringen av likelønsspørsmålet i den norske forhandlingsmodellen. Gjennomgangen av lønnsoppgjørene viser at det er satt fokus på like lønn i alle lønnsoppgjørene som ble undersøkt. En konklusjon er at i de siste 10 årene har kvinnedominerte forhandlingsområder fått sin del av lønnsveksten. På den annen side viser gjennomgangen at forhandlingsmodellen ikke har maktet å vesentlig endre relative lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og at systemet reproducerer ulikhet.

Siden 60-tallet har det vært rutine for partene i tariffoppgjørene, å sikre at nye tariffrevisjoner ikke bryter med likelønnsprinsippet. Vi har ingen indikasjoner på at de enkelte tariffavtalene er direkte diskriminerende med tanke på like lønn, eller bryter med likelønnsprinsippet i Lov om likestilling mellom kjønnene. Arbeidsretten har ikke hatt saker om brudd på likelønnsprinsippet til behandling siden «bioingeniørsaken» i 1990 (Arbeidsrettens dom, ARD 1990 side 148). Noe som igjen har ført til at klagenemnda ikke har benyttet seg av sin rett til å gi uttalelser om tariffavtaler, som den fikk i 2002.

Dette utelukker selvfølgelig ikke at tariffavtaler kan inneholde elementer som kan bryte med like lønnsprinsippet. Problemet ulike lønn følger imidlertid det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, også på virksomhetsnivå. Innad i samme virksomhet er gjerne kvinner og menn fordelt på hver sine manns- eller kvinnedominerte yrker eller stillinger. Det er derfor grunn til å anta at det ikke er den enkelte tariffavtale som er problemet, men forholdet mellom avtalene i et kjønnssegregert arbeidsmarked. For eksempel så vi i klagesaken i Aftenposten (se kapittel 7) at to personer ble lønnet etter hver sin tariffavtale hos samme arbeidsgiver. Hver

5. Se likevel fotnote 7 i kapittel 7.

for seg var ikke avtalene i strid med likestillingsloven. Problemet var at de var i strid med hverandre, når de ble lagt til grunn for avlønning for arbeid av samme verdi hos samme arbeidsgiver.

### 14.3.3 Forebyggende tiltak – plikt til å arbeide for likestilling

En annen type tiltak kan beskrives som forebyggende med krav til aktivitet. Tanken bak slike proaktive regimer er at en ikke er avhengig av å konstatere diskriminering. Arbeidsgiver skal selv undersøke sin egen bedrift for å finne barrierer mot likestilling. Det blir gjerne argumentert for flere fordeler ved et slikt regime sammenlignet med en klagebasert lov. Tiltakene er varige, de angår hele bedriftens virksomhet, en unngår konflikter gjennom klager og tiltakene skaper synlighet (Craig 2006).

I Norge ble det tatt inn redegjørelses- og aktivitetsplikt i Lov om likestilling mellom kjønnene i 2002, (for nærmere beskrivelse se kapittel 7). Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet som håndhever denne bestemmelsen.

Craig (2006) stiller seg kritisk til hvordan den norske aktivitetsplikten fungerer sammenlignet med andre land. Han hevder at den norske bestemmelsen stort sett kun har symbolsk verdi og er lite effektiv. Han fremhever særlig tre tre viktige grunner:

- Forpliktelsene ikke er spesifisert. Loven spesifiserer ikke hva som er påkrevd av arbeidsgiver. Den sier at arbeidsgiver skal «arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling.....». Loven er utformet som en «programerklæring» eller «formaning» i form av kan-oppgaver. Det finnes ingen må-oppgaver i lovens aktivitetsplikt.
- Ingen sanksjon. Loven har ingen sanksjon for manglende oppfyllelse av aktivitetsplikten. Sanksjonen er begrenset til redegjørelsesplikten. Craig viser til at i hans materiale er den norske aktivitetsplikten den eneste uten midler for sanksjonering. I Canada, USA og Nord-Irland kan myndighetene sanksjonere en bedrift ved å ekskludere bedriften fra anbudsrunder om salg av varer og tjenester til staten.
- Ingen overvåking. Det norske ombudet kan etter klage eller på eget initiativ kontrollere at årsberetninger og årsbudsjetter tilfredsstiller lovens krav. Ombudet har imidlertid ingen systematisk kontroll eller oversikt over om alle virksomheter og arbeidsgivere oppfyller sin materielle aktivitetsplikt. Craig påpeker også

at ombudet har få midler og ressurser til å overvåke arbeidsgivers gjennomføring av aktivitetsplikten. Erfaringer fra andre land, som Sverige, viser nettopp at det er tilsynsmyndighetenes overvåking og forhandling med bedriftene som tvinger frem en lovmessig gjennomføring av aktivitetsplikten.

Det har vært opp til ombudet å utvikle rutiner for håndhevingen av denneplikten. Det ble tidlig utarbeidet en veileder om redegjørelses- og aktivitetsplikten til både offentlig og private virksomheter. Ombudet innledet en kontroll i 2004, hvor en rekke private bedrifter, via Brønnøysundsregistrene ble kontrollert. I tillegg ble det tatt kontakt med noen utvalgte offentlige virksomheter. Dette ble gjentatt i 2005. Det viste seg at mange private virksomheter hadde tatt inn en redegjørelse i sin årsberetning, men at kvaliteten var ganske lav. I offentlig virksomhet viste det seg at få hadde tatt inn en slik redegjørelse i sine budsjettomtaler, men at kvaliteten var bedre. Det viste seg også at når ombudet fulgte opp kontrollen, ved å sende ut informasjon til alle som var kontrollert, så ble kvaliteten bedre.

Det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet<sup>6</sup> vil følge opp dette arbeidet, og ønsker å legge vekt på å få til aktivitet, det vil si sterkere oppfølging av aktivitetsplikten, og i mindre grad bruke ressurser på rene kontroller av redegjørelser. For å sikre høyere kvalitet og innhold i arbeidet, ble det valgt ut 50 kommuner i 2006 fra alle fylkene. Ombudet har samlet inn redegjørelser fra disse kommunene, og foretatt en vurdering av innholdet. Det ble sett nærmere på likelønnsituasjonen, hvordan det ble rapportert på likelønn og iverksatte tiltak for å endre eventuelle skjevheter. Resultatet viser store variasjoner, både med hensyn til form, innhold og kvalitet. Angående kommunene skriver ombudet at «Dette kan tyde på at dagens krav til rapportering er uklare, og kravene vi stiller til redegjørelsene kan tolkes og oppfattes ulikt av den enkelte kommune».<sup>7</sup> En konklusjon er derfor at det statistiske materialet kommunene har lagt frem med hensyn til lønn, ikke er tilstrekkelige til å kunne trekke generelle slutninger om de faktiske lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Resultatet synliggjør et behov for aktivt veiledningsarbeid. De kommunene som enten hadde kontakt med ombudet, Kvinneuniversitetene eller deltatt i likestillingsprosjekter gjennom KS, hadde bedre

6. Det foreligger ingen skriftlig rapport om tidligere håndheving, kilden her er samtaler med ombudet.

7. Aktivitets og redegjørelsesplikten – om kommunenes rapportering på likelønn 2006. Brev datert 12.12.2007.



rapporter og et mer gjennomført likestillingsperspektiv i rapporteringen.

Ombudet ser også nærmere på hvordan aktivtets- og redegjørelsesplikten fungerer som verktøy for å fremme likestilling. Resultatet viser at det er et behov for standardisering av krav til gode likestillingsredegjørelser, økt kontroll av redegjørelsesplikten og økt satsing på veiledning for virksomhetene. Etter ombudets vurdering er det behov for ressurser til både kontroll og veiledning, hvis plikten skal føre til praktiske endringer. Ombudet konkluderer at «med dagens ressurser har vi kun muligheter til å gjennomføre begrensede kontroller, hvilket kan føre til at virksomheter nedprioriterer oppfølging av aktivtets- og redegjørelsesplikten» (Ibid).

#### 14.3.4 Internasjonale erfaringer med pro-aktive tiltak

Påbud om forebyggende tiltak (pro-aktive) er innført i en rekke land, som Canada, USA, Storbritannia, Nord-Irland og Sverige.<sup>8</sup> Craig (2006) har undersøkt slike rettslige regimer som inneholder forebyggende forpliktelser for arbeidsgiver. En konklusjon er at noen systemer virker bedre enn andre. Det er viktig at arbeidsgiver gjennomfører omfattende kartlegging for å identifisere problemområder. Arbeidsgiver må gjennomføre både kvantitative og kvalitative studier av alle prosesser i personalpolitikken, som ansettelse, forfremmelse, karriereutvikling, lønnsfastsettelse og tildeling av arbeid, for å se etter barrierer mot diskriminering.

Både Sverige og Finland har en sterk lovgivning om handlingsplaner for likestilling på bedriftsnivå.

I Sverige må bedrifter med mer enn 10 ansatte hvert år kartlegge og analysere lønnsystemer, lønnsforskjeller og utarbeide en handlingsplan for likestilling. Om bedriften finner usaklige lønnsforskjeller mellom menn og kvinner som utfører likt arbeid eller arbeid av lik verdi, plikter de å rette opp disse forskjellene. Om dette ikke gjøres kan Jämställhetsnämnden (JämO) gi bedriftene gebyr (vitesforelegg). Denne bestemmelsen ble vedtatt i 1994 og styrket i 2001.

Etterlevelsen av denne paragrafen sikres ikke bare gjennom behandling av individuelle klagesaker, men gjennom aksjoner fra JämOs side. Bestemmelsen tar sikte på at arbeidet for likelønn skal skje gjennom forebyggende arbeide, og ikke

bare ved hjelp av tvister og rettsprosesser. I perioden etter den siste lovendringen i 2001, ble det satt av friske ressurser for å informere og utdanne arbeidslivsorganisasjonene om lovendringen. To rapporter analyserer virkningen av kravet om handlingsplaner (Jämställhetsombudsmannen 2005 og 2007a).

Rapporten fra 2005 viser at i de første årene etter at loven ble vedtatt i 1994 var effekten svært begrenset. Det ble påvist problemer med å gjennomføre planarbeidet og manglende forståelse av begrepet likeverdig arbeid. JämO konkluderte med at manglende engasjement og kunnskap var avgjørende for resultatet. Likestillingsloven åpner for stor grad av tolkning, det var derfor i stor grad opp til partene lokalt hvordan de i praksis skulle gjennomføre arbeidet med planene.

Etter at loven ble skjerpet og en periode med aktiv oppfølging fra JämO hvor de gransker arbeidet for likelønn på bedriftene, begynte planarbeidet å vise konkrete resultater i 2003. Lønnskartlegginger har deretter vist seg som et egnet virkemiddel for likestilt lønn på den enkelte arbeidsplassen, og fremgangen viser seg ved lønnskorrigeringer blant både grupper i kvinnedominerte yrker og enkeltpersoner.

Den første rapporten beskriver et arbeid som startet i 2001 hvor en omfattende lønnskartlegging rettet seg mot 900 virksomheter. Av disse ble det påvist lønnsjusteringer hos 100 arbeidsgivere, hvorav 56 i privat sektor og 44 i offentlig sektor. 41 prosent av virksomhetene var kvinnedominerte og 37 prosent mannsdominerte. Det viste seg at om lag 1000 arbeidstakere og om lag 160 grupper som omfattet 9000 arbeidstakere, fikk lønnen justert etter prinsippet om lik lønn for arbeid av lik verdi. Stort sett var det kvinners lønninger som ble justert, men i ti tilfelle fikk menn høyere lønn (Jämställhetsombudsmannen 2005).

Denne kartleggingen ble fulgt opp av *Miljongranskningen* (Jämställhetsombudsmannen 2007a) som omfatter 1 245 arbeidsgivere, og en million arbeidstakere. De omfatter store bedrifter i offentlig og privat virksomhet, som ikke var gransket tidligere. Resultatet fra de første 380 virksomhetene forelå i 2007, og viser at «Tusentals ansatte får høyere lønn etter arbeidsgivernes lønnskartlegginger». Det ble påvist usaklige lønnsforskjeller i over 40 prosent av virksomhetene og per oktober 2007 var lønnsjusteringene kommet opp i nesten 40 millioner svenske kroner. Om lag 3000 kvinner og 300 menn fikk justert sin lønn. Det er interessant å merke seg at de fleste justeringene gjaldt for personer som utførte likt arbeid, i tillegg til likeverdig arbeid. Bare 36 av virksomhetene levde opp til

8. Internasjonalt skal de fleste av denne type tiltak hindre diskriminering på grunnlag av flere forhold, som kjønn, etnisitet og funksjonsevne.

lovens krav, det gjelder særlig pålegget om å kartlegge lønn for kvinner og menn og utarbeide handlingsplaner for likelønn. Mange har hatt god hjelp av ombudets hjelp og rådgivningsmaterieell, og alle sakene ble løst ved minnelige ordninger uten at gebyr ble krevd inn. Samtidig heter det i rapporten at det ble gitt uttrykk for stor misnøye med hvordan myndighetene formulerte sine krav.

Bakgrunnen for den siste lønnskartleggingen, som fortsatt pågår, var en betydelig øking av JämOs budsjett. I 2006 ble det bevilget 6 millioner SEK og det ble gjennomført en fordobling av personalet med seks personer for rådgivning, utvikling og tilsyn. JämO konkluderer at resultatene viser at metoden som følger av lovens bestemmelser fungerer.

Pålegget om å utarbeide statistikk og planer for likelønn, er kritisert for å true systemer for lokale og kollektive forhandlinger. JämOs vurdering er at kravet om kartlegginger er i harmoni med nyere kollektivavtaler som «ofte har bestemmelser om krav til saklighet ved lokal og individuelle lønnsfastsetting» ([www.jamombud.se](http://www.jamombud.se)). Det er også vanlig at lokale avtaler omtaler eller har bestemmelser om likelønn. I tråd med dette viser også JämO til at pålegget om handlingsplaner ikke ble opplevd som noen trussel mot modeller for kollektivavtaler; «det er fortsatt partene i forhandlinger som bestemmer lønn, og ikke domstoler og jurister».

*Finland* har også en bestemmelse om plikt til å fremme likestilling gjennom aktive tiltak på den enkelte arbeidsplassen. Plikten til å utarbeide likestillingsplaner i virksomheter med over 30 ansatte ble vedtatt i 1995, og ombudet evaluerte denne plikten i 2003 og 2005. Det viste seg at plikten har vært lite effektiv. På grunn av begrensningen til bedrifter med mer enn 30 ansatte, omfatter pålegget om handlingsplaner kun omtrent halvparten av alle LOs medlemmer. I tillegg kommer at bare 1/3

av alle virksomhetene med minimum 30 ansatte oppfylte plikten om handlingsplaner for likestilling. En gjennomgang av handlingsplanene viste også at de var lite konkrete og at de sjelden omtaler lønn og lønnsgapet mellom kjønnene.

I 2005 ble det derfor vedtatt en ny styrket lov, som presiserer plikten til å utarbeide årlige planer med kartlegging av lønn for kvinner og menn. Planen skal:

- redegjøre for likestilling på arbeidsplassen og kartlegge lønn og lønnsforskjeller
- utforme tiltak og planer som er nødvendige for å fremme likestilling og likelønn
- evaluere effekten av tidligere planer og tiltak.

Loven inneholder ikke plikt til å gjennomføre arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, men det heter at lønn for kvinner og menn skal sammenlignes også når de utfører likeverdig arbeid. Kartleggingen skal ikke vise individuell lønn, men skal foreta sammenligninger på gruppenivå. Det er lagt vekt på at denne kartleggingen og sammenligningen av yrkesgrupper skal gjennomføres i samarbeid med ansattes representanter. Evalueringer viser imidlertid at det er fortsatt et problem at det ikke er entydig hvordan kartleggingen og sammenligninger skal gjennomføres. Som en positiv side blir det lagt vekt på at det gjennom dette arbeidet er skapt større aksept for å ta opp likelønsspørsmål på arbeidsplassen.

Det finske likestillingsombudet håndhever denne plikten, men må aktivt etterspørre planer. Dersom ombudet henvender seg til en virksomhet, har denne opplysningsansvar, og den årlige planen med kartlegging av lønn for kvinner og menn må blant annet legges frem ved klagesaker. Etter purringer fra ombudet og behandling i klagenemnda, kan virksomheten bli ilagt bøter dersom de ikke kan legge frem en likestillingsplan.

#### **Boks 14.2 Svensk LO om markedslønn og likelønn**

Värdediskriminering sker til stor del genom marknadskrafter. Dessa varken kan eller bör lagstiftas bort. De måste finnas för att spegla förändringar i tillgång och efterfrågan. Men vi måste bli bättre på att skilja ut detta nödvändiga signalsystem från signalsystem som reflekterar könsdiskriminerande värderingar.

Kilde: Varför tjener kvinnor mindre. Handbok i lönediskriminering LO(2004)

#### **14.3.5 Bedre og lettere tilgjengelig statistikk**

I *Danmark* har debatten om likelønn de siste årene i stor grad dreid seg om tilgang til kjønnsdelt lønnsstatistikk og arbeidsgivernes plikt til å skaffe denne til veie. Bakgrunnen er flere rettssaker, hvor det blant annet viste seg at mangelen på gjennomskuelige og kjønnsnøytrale lønssystemer og lettere adgang til lønnsopplysninger var et betydelig problem.

Utgangspunktet er den delte bevisbyrden som følger av rådsdirektiv 97/80 EF om «provtyngsla i samband med skilnadshandsaming på grunnlag av kjønn». Etter at klager har anført omstendigheter som gir grunn til å tro at det foreligger diskrimine-

ring, er det arbeidsgiver som skal bevise at dette ikke stemmer, eventuelt at det foreligger objektive og ikke kjønnsrelaterede grunner til ulik lønn.

I Danfoss-saken uttalte EF-domstolen at «like-lønnsdirektivet skal fortolkes slik at, såfremt en virksomhet anvender et helt ugjennomskskuelig system for lønnsfastsettelse, har arbeidsgiver bevisbyrden for at den førte lønnspolitikk ikke er uttrykk for en forskjellsbehandling, når en kvinnelig lønsmottaker på grunnlag av et forholdsvis omfattende personalmateriale godtgjør, at gjennomsnittslønnen for kvinnelige lønsmottakere er lavere enn for mannlige».

Etter en lang og opphetet debatt ble en ny endring i likelønnsloven<sup>9</sup> *Lovforslag om kønsopdelt lønnsstatistikk og redegjørelser om ligeløn* vedtatt i juni 2006. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2007. Denne lovendringen har en lang historie. I 2001 foreslo den daværende sosialdemokratiske regjeringen et tillegg til likelønnsloven som skulle pålegge bedrifter med flere enn 10 ansatte å produsere kjønns spesifikk lønnsstatistikk på anmodning. Forslaget ble vedtatt i juni 2001, men skulle ikke tre i kraft før i 2002. Den borgerlige regjeringen som vant det danske Folketingsvalget høsten 2001, valgte imidlertid både å utsette lovendringen og å endre forslaget.

Den nye bestemmelsen fra 2006 har møtt kritikk, både fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Det er venstresiden i dansk politikk og særlig Handel og kontor er sterkt kritisk til den nye loven og mener den er virkningsløs. Det gjelder kravene til når og hvordan statistikken skal samles inn, men også mangel på sanksjoner og hvordan resultatene skal behandles på virksomheten. Et problem er at pålegget om å utarbeide lønnsstatistikk er begrenset til bedrifter med flere enn 35 ansatte, og for grupper med minst 10 av hvert kjønn. Det innebærer at svært få bedrifter vil tilfredsstillende kravene, nærmere bestemt om lag 12000 bedrifter, tilsvarende 15 prosent av ansatte i privat sektor. Loven får liten betydning for offentlig ansatte som allerede er dekket av slik statistikk.

Statistikken skal utarbeides med en detaljeringsgrad tilsvarende 6-sifrede<sup>10</sup> yrkeskoder. Det vil si at klassifiseringen blir svært detaljert og dermed ikke åpner for sammenligninger som sammenfaller med likelønnslovens mulighet til å sammenligne arbeid av samme verdi på tvers av yrkesgrenser. Loven åpner ikke for at den enkelte skal få

informasjon om egen klassifisering, og det er ikke tatt stilling til om den enkelte bør ha en slik rett.

Da den nye loven ble vedtatt i Folketinget i 2006 la regjeringen vekt på at forslaget legger opp til et samarbeide om likelønn på virksomhetene. Regjeringen kritiserte det første forslaget fra 2001 for å legge opp til konflikt, da statistikken her skulle brukes til å forberede likelønns saker. Handel og kontor ønsket en lov som knytter sanksjoner til lønnsdiskriminering, og som ikke bare var basert på en samarbeidsregel. Det blir lagt vekt på at samarbeidsutvalgene på bedriftene er konsensusutvalg, som ikke skal beskjefte seg med avtaler og lønnsforhandlinger; og som derved er lite egnet til å behandle krav om likelønn og diskrimineringssaker.

### Boks 14.3 Kort om den danske lovendringen fra 2001 – som ikke ble iverksatt

Det første lovforslaget skiller seg fra lovendringen fra 2006 på flere viktige områder. Det gjelder hvem den vil omfatte, hva statistikken viser og hvordan den skal brukes.

I lovteksten fra 2001 heter det: Hvis det reises krav, skal arbeidsgiver med 10 ansatte eller mer utarbeide lønnsstatistikk for hele virksomheten oppdelt på kjønn og andre kriterier som har betydning for avlønning av medarbeidere. Lønnsstatistikken skal ikke inneholde opplysninger for grupper mindre enn 5.

Kravene til lønnsopplysninger skal samsvare med lønnsbegrepet slik det defineres i EUs likelønnsbestemmelser og rettspraksis, det vil si lik lønn for likeverdig arbeid. Da formålet er å kartlegge og analysere kjønnsbestemte lønnsforskjeller, skal statistikken utarbeides på en slik måte at den er egnet til det. Det heter imidlertid også at virksomheten kan benytte samme prinsipper som ved innsamling av statistikk til Danmarks statistikk, for eksempel DISCO yrkeskode.

Statistikken skal kun brukes til å belyse om det finner sted en lønnsmessig forskjellbehandling som er i strid med loven. Det heter også at lønsmottakere og fagforbund, når de fremsetter krav om statistikk, skal være forpliktet til å arbeide aktivt for å redusere lønnsforskjellen mellom kjønnene.

9. Danmark har egen likelønnslov i tillegg til en generell Lov om likestilling mellom kjønnene

10. Klassifiseringen er basert på International Standard Classification of Occupations ISCO-88 (COM).

### 14.3.6 Nasjonale handlingsplaner for likelønn

*Finland* satser nå stort på et program for likelønn. Det var regjeringen Vanhanen som i 2004 la frem et program om økt likestilling i arbeidslivet, hvor de ser likelønn som en del av den økonomiske politikken. På det grunnlag utarbeidet regjeringen og arbeidslivsorganisasjonene i fellesskap et like lønnsprogram.<sup>11</sup>

Programmet har som mål å redusere lønnsgapet mellom kvinner og menn med fem prosentpoeng innen 2015, fra 20 til 15 prosent. Det skal fremme en lønnsdannelse hvor lønn kompenserer for arbeidets vanskelighetsgrad, noe som er i samsvar med lovens krav om lik lønn for arbeid av samme verdi. Programmet er basert på enighet, og har ingen sanksjoner. Programmet skal heller ikke styre eller vedta kollektivavtaler, men legger opp til trepartsvedtak. Målet er at programmet skal påvirke prosessen knyttet til de inntektspolitiske avtalene og at løsningene og tiltakene iverksettes innen rammen av avtalesystemet.

Programmet har 10 målsettinger:

- utvikle lønssystemene og gjøre det mulig å foreta vurdering av hvor krevende arbeidet er
- minske segregeringen i arbeidslivet. Påvirke kvinners og menns utdannings- og karrierevalg slik at andelen lønnstakere i yrker med begge kjønn økes fra 16 prosent til 20 prosent i 2012
- styrke kvinners karriereutvikling. Innen 2020 skal halvparten i ledende stillinger være kvinner
- midlertidige ansettelser skal gradvis avskaffes eller skaleres ned
- lønns- og avtalepolitikken skal fremme likestilling i arbeidslivet
- utvikle statistikk. Innen 2010 skal lønnsstatistikken være så differensiert at det er mulig å følge de sektorvise lønnsforskjellene mellom kvinner og menn
- likestillingsplaner i arbeidslivet skal styrkes og være kvalitativt gode nok i 2008. Gode eksempler fra virksomheter skal løftes frem
- familieforpliktelser og arbeid skal fordeles likt mellom foreldrene
- virksomhetenes og samfunnets samfunnsansvar skal omfatte likestilling og likelønn
- overvåking og veiledning skal få tilstrekkelige økonomiske kår og bli en del av arbeidsmiljøovervåkingen innen 2010.

11. Det var arbeidstakerorganisasjonene, tjenestemannsorganisasjonen STTK, helse og omsorg i offentlig sektor, som tok initiativet til programmet.

For å realisere målet om å «utvikle lønssystemer og gjøre det mulig å foreta vurdering av hvor krevende arbeidet er» er det iverksatt et paraplyprosjekt for 2007 – 2010. Dette prosjektet skal opprette et felles nettverk for læring, gjennomføre forskning og utvikling av lønssystemer, utgi en allmenn håndbok for lønssystemer og opprette en web-side. For å ansvarliggjøre alle aktører, opprettet minister Haatainen en oppfølgingsgruppe på høyt nivå, med blant annet medlemmer fra regjeringen og ledere for samtlige sentrale arbeidslivsorganisasjoner.

I 2006 la også den *svenske regjeringen* frem en Handlingsplan for likestilt lønn for Riksdagen. Etter regjeringsskiftet i 2006 trakk imidlertid den nye regjeringen planen tilbake. I handlingsplanen ble det lagt vekt på å se likelønnsproblematikken i et samfunnsmessig og økonomisk helhetsperspektiv. Lønnsgapet mellom menn og kvinner skulle sees i sammenheng med både det ubetalte arbeidet, deltid og utdanningsvalg. Fokus var ikke begrenset til lønnsdiskriminering på den enkelte bedrift (som dekkes av likestillingsloven), men også lønnsforskjeller på tvers av sektor, bransjer og yrkesområder; en tilnærming som fordrer at man bryter strukturene på arbeidsmarkedet. Blant tiltakene som ble foreslått er endringer i lov om stillingsvern, ordninger for foreldrepermisjon, forsterket rett til heltidsstillinger, endring av standard for yrkesklassifisering og økt samarbeid mellom Arbetsmiljöverket og Jämställdhetsombudsmanen.

### 14.4 Kjønnsnøytral arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn

Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn har ikke hatt noe stort gjennomslag i Norge. Vi kan likevel vise til to viktige erfaringer. I 1979 ble kvinners lønsplassering innen offentlig sektor vurdert ut fra arbeidets verdi (NOU 1974:47). I 2005 ble et forsøksprosjekt avsluttet hvor et kjønnsnøytralt system for arbeidsvurdering ble utviklet og utprøvd på virksomhetsnivå (ECON 2005). Internasjonalt kan vi vise til en bred erfaring både med å utvikle kjønnsnøytrale systemer, lovfesting av arbeidsvurdering og praktisk gjennomføring.

NOU 1997:10 Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn redegjør i detalj for erfaringene med bruk av arbeidsvurdering, både i Norge og internasjonalt. Senere er det utarbeidet en kunnskapsstatus om arbeidsvurdering som redskap for likelønn (Sørensen 2001).

Det som gjør arbeidsvurdering til et særlig aktuelt virkemiddel for likelønn, er at det setter fokus på lønnsforskjellene i et kjønnsdelt arbeidsmarked. Arbeidsvurderingen måler verdien for stillingsgrupper på tvers av fag- og yrkesgrenser, og gjør det mulig å sammenligne verdien av kvinners og menns arbeid, i et kjønnsdelt arbeidsmarked. I dette avsnittet ser vi nærmere på hvordan arbeidsvurdering er tatt i bruk i arbeidet for like lønn og hvilke erfaringer som er gjort.

#### 14.4.1 Hva er arbeidsvurdering?

Arbeidsvurdering er en metode for å måle arbeidets verdi som grunnlag for å håndheve likestillingslovens bestemmelser om likelønn for arbeid av lik verdi. Det er ikke en metode med ambisjoner om å si noe om arbeidets samfunnsmessige verdi generelt. Metoden er basert på en vurdering av arbeidets verdi etter hvilke krav stillingen eller arbeidsoppgavene som skal utføres, setter når det gjelder følgende fire faktorer: Kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold. Stillingen får poeng for hver av faktorene. Deretter gjøres en helhetsvurdering før verdien av en stilling fastsettes. På dette grunnlaget sammenlignes ulike stillinger og rangeres etter den verdien de har fått. Ut fra denne rangeringen kan lønnen fastsettes. «En arbeidsvurdering innebærer at man starter med blanke ark, uten historiske føringer på hva lønnen skal være» (Becken og Berg 2005:75). Likestillingsloven gir imidlertid grunnlag for lønnsforskjeller begrunnet ut fra individuelle prestasjoner og markedslønn – også når arbeidet er av lik verdi.

En slik verdisetting av arbeidet er ensidig input-basert, til forskjell fra økonomisk tilnærming som er produksjonsorientert. Arbeidets verdi i likestillingslovens forstand er med andre ord (i prinsippet) uavhengig av hvordan arbeidsmarkedet priser arbeidskraften. Arbeidsvurdering måler arbeidets verdi med utgangspunkt i stillingens krav og ikke nødvendigvis verdien arbeidstakeren representerer sett fra arbeidsgivers side. Vi har tidligere drøftet hvordan økonomisk og annen samfunnsvitenskapelig teori kan bidra til å klargjøre arbeidets *samfunnsmessige verdi*.

Utgangspunktet for arbeidsvurdering i et like lønnsperspektiv er at lønnsdannelsen kan være kjønnskjev. Denne skjevheten skyldes blant annet ulik prising av kvinners og menns arbeidskraft i arbeidsmarkedet. I arbeidsmarkedet kan kjennetegn som er typiske for kvinnedominerte stillinger og yrker bli lavere verdsatt – enn kjennetegn som er typiske for mannsdominerte stillinger og yrker. En arbeidsvurdering skal synliggjøre om det er

slik at det kvinnedominerte arbeidet bidrar med mer enn de får lønnsmessig uttelling for, sammenlignet med mannsdominert arbeid. Når arbeidsvurdering tas i bruk for å oppnå likelønn, er det derfor en nødvendig forutsetning at den bygger på kjønnsnøytrale kriterier, og gjennomføres i en prosess fri for kjønnskjeve holdninger og preferanser.

Den Internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO har vært en viktig aktør i arbeidet for likelønn og ga tidlig retningsgivende råd for utvikling av arbeidsvurderingssystem og kriterier for vurdering. I følge ILO-konvensjon nr 100 om likelønn mellom kvinner og menn skal medlemslandene iverksette tiltak for å fremme objektiv arbeidsvurdering på grunnlag av det arbeidet som skal utføres, når en slik vurdering kan bidra til å gjennomføre reglene i konvensjonen. Uttrykket skal tolkes som at det er arbeidsoppgavene som ligger til stillingen som skal måles og sammenlignes.

ILO-konvensjonen fremsetter imidlertid ingen krav om at det skal iverksettes tiltak for å gjennomføre objektiv arbeidsvurdering. Den foreskriver heller ingen metode for arbeidsvurdering. Men det blir presisert at objektiv måling av arbeidsoppgavene er det eneste grunnlaget for lønnsdifferensiering som ikke bryter med likelønnsprinsippet.

De fleste (om ikke alle) nyere systemer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering bygger på ILOs opprinnelige initiativ og konvensjonen om likelønn for kvinner og menn.

Likelønnskonvensjonen gir noen føringer på valg av vurderingsfaktorer, og den anbefaler fire overordnede faktorer:

- Kvalifikasjon/fagkunnskap (ansiennitet/utdanning)
- Ansvar/beslutningskompetanse (for økonomi, teknisk utstyr, sikkerhet, ledelse)
- Belastning/innsats (løft/styrke/fysiske eller psykiske anstrengelser)
- Arbeidsforhold/vilkår (fysisk arbeidsmiljø/arbeidsstilling/risiko).

Arbeidsvurdering som metode for å fastsette lønn er ikke noe nytt eller spesielt for likelønnsarbeidet. Metoden ble lenge brukt i industrien. I dag er det utviklet flere moderne, kommersielle stillings- og arbeidsvurderingssystemer som brukes som et vanlig lønns- og personalpolitisk hjelpemiddel i arbeidslivet. Et eksempel er Hay-systemet som har stor internasjonal utbredelse. Hay-systemet har retningslinjer som er utviklet for et globalt perspektiv, og systemet gjør det mulig å sammenligne stillinger og lønnsnivå på tvers av bransjer og landegrenser. Systemet bygger på faktorene kunnskap/erfaring, problemløsning og ansvar/myn-

dighet. I tillegg til å vurdere stillingenes innhold, legger de også til grunn at personlig innsats og prestasjoner skal ha betydning for den enkeltes lønn.

Slike systemer er imidlertid ikke utviklet med tanke på kjønnsnøytralitet, og i følge Sørensen (2001) er det snarere regelen enn unntaket at slike (kommersielle) systemer ikke tar høyde for kjønns- og verdsettsdiskriminering. En årsak til at eksisterende lønnskjevheter grunnet kjønn blir videreført i slike systemer er at «En overveiende del av de arbeidsvurderingssystemer som benyttes i dag, er (..) utviklet med tanke på å gjenspeile de lønnsnivåene som allerede er etablert i arbeidsmarkedet» (Becken og Berg 2005:75). Becken og Berg fremholder videre at «En viktig forutsetning for å kunne anvende arbeidsvurdering som virkemiddel for å oppnå likelønn, er dermed at man bryter med de inngrodde holdningene som ligger til grunn for dagens lønnsstruktur, når disse holdningene resulterer i lønnsdiskriminering mellom kjønnene».

Et vanlig eksempel er at det kan ligge innebygd i systemet at ansvar for liv og helse gir mindre uttelling enn ansvar for penger. Det samme gjelder menneskelige relasjoner versus tekniske ferdigheter, eller fingerferdighet versus muskelstyrke. Et kjønnsnøytralt system må fange opp både typiske kvinnelige og mannlige ferdigheter. Den innebygde diskrimineringen kommer eksempelvis til uttrykk ved hvor mange poeng en faktor kan gi, eller hvor findelt og komplekst den behandles.

Det er derfor over tid utviklet en rekke systemer som nettopp har som mål å hindre slike skjevheter og derved kunne måle arbeidets verdi på en kjønnsnøytral måte. Erfaringene med bruken av slike systemer begynner nå å bli ganske omfattende. Mange land har vært aktive, og arbeidsvurdering er i dag et internasjonalt anerkjent virkemiddel for å frembringe datagrunnlag hvor målet er å fremme kjønnsnøytrale lønnsystemer. Dette gjelder særlig det svenske HAC systemet, det sveitsiske ABAKABA, PEC systemet i Canada, Equity at Work i New Zealand. (Sørensen 2001). I Norge har Hartmark Consulting utviklet det kjønnsnøytrale systemet FAKIS (Becken og Berg 2005).

#### 14.4.2 Norske erfaringer med kjønnsnøytral arbeidsvurdering

##### *Bratholmutvalget*

I 1972 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle se på *Kvinneyrkers lønns plassering innen offentlig virksomhet*, Bratholmutvalget (NOU 1974:47). Utvalgets arbeid ble avsluttet i 1974. Bakgrunnen

var at det var reist tvil om staten som arbeidsgiver oppfylte likelønnsprinsippet i ILO-konvensjon nr 100. I mandatet ble det lagt vekt på at offentlig sektor som arbeidsgiver, har et særlig ansvar for at likelønnsprinsippet blir gjennomført på egne områder, og at offentlig sektor bør med andre ord gå foran og vise vei.

Utvalget fikk i mandat å gi en faktisk fremstilling av lønnsforholdene for yrkesgrupper som for det meste rekrutterte kvinner, og som hadde staten og kommunene som arbeidsgivere. Det skulle vurderes om disse gruppene hadde lik lønns plassering sammenlignet med andre yrkesgrupper med en annen kjønns sammensetning, og som utførte arbeid av lik verdi. I denne undersøkelsen skulle det benyttes arbeidsvurdering, og utvalget skulle sammenligne yrker på tvers av yrkesgrensene.

Utvalget sammenlignet typiske kvinneyrker med yrker dominert av menn, i alt 22 yrker i offentlig sektor. Som grunnlag for sammenligningen brukte utvalget et poengsystem. Utvalget tok i bruk elementer fra andre systemer, og tilpasset systemet til oppgaven. Utvalget påpeker også at det kan rettes den innvending mot poengsystemet at det gir inntrykk av en objektivitet som ikke er reell. Utvalget har derfor bare i en viss grad benyttet deler av disse metodene som støtte for sitt arbeid og har forøvrig bygget sine endelige vurderinger på skjønn.

Utvalgets konklusjon var at det var flere yrker hvor kvinner ikke ble lønnet i samsvar med arbeidets relative verdi. For eksempel mente utvalget at en hjelpepleier og en barnepleier utførte arbeid av minst samme verdi som en postpakkemester. Og at det var et misforhold mellom disse gruppers lønns plassering i det offentlige regulativet. En gruppe som ble trukket frem, og som fikk stor oppmerksomhet i media, var mannlige og kvinnelige renholdere ved jernbanen. Menn som vasket togene på utsiden fikk betraktelig høyere lønn enn kvinnene som gjorde rent inne i togene. Andre grupper som ble sammenlignet var arbeidsterapeut, fysioterapeut, fysiokjemiker, ingeniør, sykepleier, førskolelærer og lærer. Utvalget konkluderte med at det ikke var grunnlag for den eksisterende lønnsforskjellen som var mellom disse yrkene, særlig mellom ingeniør og lærer på den ene siden og sykepleier, førskolelærer og fysioterapeut på den andre siden.

Hovedkonklusjonen var at det var store lønnsforskjeller mellom yrkesgrupper som utførte arbeid av lik verdi. Utvalget mente at selv om arbeidet var forskjellig, så var det etter en samlet vurdering av belastninger, ansvarsforhold, avansemulig-

heter med videre, ikke grunnlag for å opprettholde eksisterende lønnsforskjeller. Lønnsforskjellene hadde sammenheng med hvilket kjønn som dominerte yrkesgruppen, og kvinnedominerte yrker hadde systematisk lavere lønn enn tilsvarende mannsdominerte yrker.

Utredningen er et eksempel på at det er mulig å bruke arbeidsvurdering for å påvise urimelige lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte grupper. Det lot seg gjøre å foreta en arbeidsvurdering på tvers av yrkesgrensene i statlig sektor. Den største vanskeligheten lå ikke i å påvise manglende likelønn, eller urimelige lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte yrker. Den største utfordringen lå i det å omsette resultatet av analysene til lønnsjusteringer. Resultatet av den analytiske vurderingen ville i praksis føre til store forbedringer av kvinners relative lønn og en markant forandring av hele lønnsstrukturen.

Utvalget hadde ingen virkemidler eller makt til å følge opp resultatene eller sørge for at arbeid av lik verdi virkelig fikk lik lønn. Rapporten hadde likevel en effekt, den fikk omtale i media og resultatene ble brukt som argument i lønnsforhandlingene.

I 1982 foretok Likestillingsrådet en tilsvarende analyse og oppfølging av rapporten. Rådet konkluderte med at det hadde vært en utvikling mot likelønn mellom de yrkesgruppene som var målt og sammenlignet. Det var først og fremst blant ufaglærte lønnsutjevningen var tydelig. For andre grupper ble det fortsatt påvist lønnsforskjeller til tross for at arbeidet ble tillagt samme verdi, og for en tredje gruppe var det vanskelig å måle eventuelle endringer, da yrkesgruppene og stillingene var forandret.

#### *Arbeidsvurderingsverktøyet – FAKIS*

Barne- og familiedepartementet gjennomførte i 2002–2004 et forsøksprosjekt med arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn. Hensikten var å gjennomføre forsøk med arbeidsvurdering direkte på arbeidsplassen for å se om det fungerte som et virkemiddel for likelønn. ECON Analyse AS har evaluert forsøket (ECON 2005).

Til grunn for forsøket forelå et kommersielt IT-basert produkt og system for arbeidsvurdering, FAKIS. I løpet av prosjektet ble systemet justert og prøvd ut for å sikre at det målte stillingers verdi og innhold på en kjønnsnøytral måte. Det var særlig tre vurderingsfaktorer som ble endret; det var ansvar, fysiske og mentale ferdigheter og arbeidsforhold. Dette ble gjort for å fange opp spesielle sider ved kvinnedominerte yrker og verdsette

disse på en kjønnsnøytral måte. Til ansvar ble det lagt inn *Ansvar for andre menneskers helse, sikkerhet, utvikling eller velbefinnende. Fysiske og mentale ferdigheter* ble tatt inn som en ny faktor for å ivareta krav til *empati, omsorg og finmotoriske ferdigheter*, i tillegg til tradisjonelle krav til fysisk styrke. Også Arbeidsforhold er en ny faktor som skal ta hensyn til *ergonomiske forhold, helsemessig belastning og press i jobben*. Denne skal fange opp ubekvem arbeidsstilling, smittefare og mentalt press i tillegg til tradisjonelle faktorer som støy og tung fysisk belastning.

Likestillingsombudet har som et ledd i forsøket fått installert verktøyet for bruk i håndhevingen av likelønnsbestemmelsen i Likestillingsloven.

I forsøket ble verdien av både kvinners og menns stillinger målt i 15 bedrifter i offentlig og privat sektor. Hensikten med prosjektet var å studere hvordan bedriften, ansatte og fagforeningene ved hjelp av dette verktøyet, kunne innlede et systematisk arbeid for likelønn. Sentrale spørsmål for prosjektet var: Hvordan fungerer et slikt system, vil det være aksept for resultatene og villighet til å justere lønnen? Hvordan kan dette arbeidet forenes med tradisjonelle systemer for lønnsdannelse som lokale forhandlinger og partenes prioriteringer? Forsøksvirksomhetene skulle utarbeide lokale handlingsplaner for hvordan gjennomføre likelønn, dersom det ble avslørt urimelige lønnsforskjeller. En referansegruppe med representanter fra arbeidslivets organisasjoner fulgte prosjektet gjennom flere samlinger og seminarer underveis.

Ved hjelp av dette verktøyet ble arbeidets verdi og lønn sammenlignet, og eventuell lønnsdiskriminering ble kartlagt. Resultatet viste at for alle i de 15 virksomhetene utgjorde kvinners lønn i gjennomsnitt 86 prosent av menns lønn. Forsøket viste at gjennomsnittlig lønnsgap er 4,4 prosent når vi sammenligner lønnsgapet i stillingsgrupper av lik verdi etter gjennomført arbeidsvurdering. Dette tolkes som at en tredel av den gjennomsnittlige lønnsforskjellen mellom kvinner og menn skyldes (a) verdsettingsdiskriminering eller direkte diskriminering og/eller (b) legitime forhold som forskjeller i prestasjoner eller markedslønn. Det resterende lønnsgapet (to-tredjedeler) skyldes at kvinner og menn ikke utførte arbeid av lik verdi, og at kvinner i mindre grad enn menn har stillinger med høy verdi.

Innad i virksomhetene var det imidlertid få systematiske forskjeller mellom kvinner og menn i stillinger av samme verdi. Det ble likevel avdekket 51 stillinger med betydelig avvik mellom lønn og verdi i samme virksomhet. Det ble funnet slike

avvik i 14 av de 15 virksomhetene, og de omfattet både kvinner og menn. Av i alt 31 stillinger med betydelig uforklart avvik ble lønnsavviket i forsøksperioden redusert i 23 av disse stillingene. «Selv om endringene for den enkelte er forholdsvis små, viser dette at en arbeidsvurdering kan bidra til å rette opp skjevheter» (Becken og Berg 2005: 81).

I evalueringen av prosjektet viser Becken og Berg (2005) at selv om man identifiserer stillinger med betydelig avvik mellom lønn og verdi, er det ikke åpenbart at det skyldes diskriminering. Flere av avvikene ble forklart med markedslønn, ulik kompetanse, prestasjoner og omplasseringer. Det blir konkludert med at selv om arbeidsvurdering er en metode for å avsløre lønnsforskjeller, som arbeidsgiver må stå til ansvar for, så kan ikke selve vurderingen avsløre diskriminering (Ibid.:80).

Forsøket viste at resultatet av arbeidsvurderingen i liten grad ble lagt til grunn i de lokale lønnsforhandlingene. De fleste hadde som strategi å gjennomføre eventuelle justeringer i påfølgende lokale lønnsforhandlinger, men hovedinntrykket var at dette i liten grad ble gjennomført. En forklaring kan være at vurderingen bare ble gjennomført for noen utvalgte stillinger. En annen forklaring kan være at lønnspressene til fordeling var forholdsvis små. «Man skal heller ikke se bort fra at enkelte av de lokale partene ikke likte resultatet av arbeidsvurderingen» (Ibid.:80).

Et konkret eksempel er Røyken kommune og deres erfaringer med FAKIS. I forkant av de lokale lønnsforhandlingene i 2004 gjennomførte kommunen en arbeidsvurdering. Omlag 70 stillinger ble vurdert og alle stillingene ble fordelt i 15 stillingsgrupper etter stillingens verdi. På grunnlag av resultatet fra vurderingene foreslo ledelsen lønnsjusteringer for stillinger som hadde urimelig lav lønn, sammenlignet med stillingens verdi. Forslaget fikk imidlertid ikke gjennomslag. Resultatet fra arbeidsvurderingen ble lagt tilside og alle ansatte fikk et likt kronebeløp i lønnsstillegg. (Ett unntak var akademikerne som ikke har sentral lønnsdannelse. Her fikk alle et prosenttillegg og halve potten gikk til de stillingene som hadde lavest lønn i forhold til stillingens verdi).

I sin vurdering av hvorfor det ikke lykkes for Røyken kommune, skriver ECON (2005) at det kan skyldes større uenighet om stillingens verdi enn ledelsen var klar over, at enkelte arbeidstakergrupper hadde for høy lønn i forhold til arbeidets verdi og at de ikke kunne akseptere å bli lønnstapere. Et annet argument var at når hele potten skulle gå til

stillingstillegg og justeringer ble det ikke noe til de lokale lønnsforhandlingene. Fagforeningene opplevde at systemet for lokale forhandlinger ville bli satt til side, noe de ikke kunne akseptere.

Rapporten konkluderer med at

arbeidsvurdering kan være et effektivt virkemiddel for å identifisere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i stillinger av lik verdi i samme virksomhet. . arbeidsvurderingsverktøyet FAKIS (er) blitt ansett som objektivt av partene, og resultatet fra vurderingene ble i hovedsak akseptert av deltakerne i de lokale prosjektgruppene.

I de aller fleste bedriftene ble det identifisert stillinger med uforklart avvik og «(e)r erfaringene fra forsøket tyder på at arbeidsvurdering er et effektivt verktøy til å identifisere eventuelle skjevheter som forekommer gjennom direkte lønnsdiskriminering og/eller verdsettingsdiskriminering» (Ibid.:81). I forsøket gjaldt dette imidlertid i like stor grad kvinner som menn. Forsøket sammenlignet også stillinger på tvers av virksomheter og tilbakemeldingen var at arbeidsvurderingen i det store og hele ble oppfattet som kjønnsnøytrale og objektive.

Rapporten gir en vurdering av om arbeidsvurdering kan benyttes som verktøy for å oppnå større grad av likelønn på tvers av virksomheter og sektorer. To hindringer ble trukket frem. For det første kan ikke metoden gjøre noe med følgene av kvinners valg og eventuelle nedprioritering av arbeidsliv i forhold til familieliv. Det andre forholdet ligger i systemet for tariffavtaler og hvordan lønnsutviklingen i arbeidslivet fremforhandles, blant annet at det forhandles både sentralt og lokalt

Rapporten oppsummerer at:

En arbeidsvurdering på tvers av virksomheter kan likevel være nyttig som grunnlag for partene i de sentrale forhandlingene. Innen enkelte områder, som for eksempel sykehussektoren, vil en sentralt initiert arbeidsvurdering også kunne få stor betydning. Grunnen er at denne sektoren har klart definerte yrkesgrupper, og virksomhetene har en mer lik organisering enn vi finner i mange andre sektorer.

Men også her, som i øvrige erfaringer og forsøk med arbeidsvurdering blir konklusjonen at «En reduksjon av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Norge vil imidlertid i siste instans være avhengig av både vilje og evne hos de sentrale partene til å gjøre endringer» (Becken og Berg 2005:82).



#### Boks 14.4 Retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering

Kjønnsnøytral arbeidsvurdering defineres som sammenligninger av arbeid utført av kvinnedominerte og mannsdominerte grupper ved hjelp av de fire hovedfaktorene, i en prosess hvor det stilles krav om kjønnsnøytralitet i alle ledd. Retningslinjene presiserer begrepene arbeid av lik verdi, virksomhet og kvinne- og mannsdominerte grupper. Retningslinjene viser hvordan det kan stilles krav til kjønnsnøytralitet i selve systemet for arbeidsvurdering, utviklingen av stillingsbeskrivelser og selve lønnsjusteringen. For å oppnå likelønn er det nødvendig både med en grundig og nøyaktig innsamling av informasjon om arbeidet, kjønnsnøytrale målinger og kjønnsnøytral bruk av resultatet, i form av sammenligninger og lønnsjusteringer.

Kilde: NOU 1997:10

Retningslinjene bygger på følgende prinsipper:

- hensikten med arbeidsvurderingen må avklares på forhånd, og må bygge på avtaler mellom sentrale parter i arbeidslivet og / eller lokale avtaler
- kjønnsnøytral arbeidsvurdering omfatter både den tekniske delen av et system og prosessen for gjennomføring
- representanter for arbeidstakerne trekkes aktivt inn i prosessen for gjennomføring av arbeidsvurderingen
- alle grupper i virksomheten må vurderes ved hjelp av samme system
- faktorene må fange opp kvinne- og mannsdominert arbeid på likeverdig måte
- vektingen av faktorene må sikre kjønnsnøytral vurdering.

#### NOU 1997:10 Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn

Arbeidsvurderingsutvalget ga en rekke anbefalinger om bruk av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn mellom kvinner og menn. Utvalget anbefalte en revisjon og styrking av Likestillingslovens likelønnsbestemmelse, og utredet noen forutsetninger og retningslinjer for kjønnsnøytral arbeidsvurdering, diskuterte ulike systemer og hvordan arbeidsvurderingen kunne gjennomføres. I oppsummeringen (NOU 1997:10 side 17) av utvalgets anbefalinger heter det blant annet: «Utvalget anerkjenner at lønnsdannelsen i Norge normalt skjer gjennom frie forhandlinger mellom partene, basert på avtaler og innenfor rammen av arbeidslivslovgivningen».

Retningslinjene for kjønnsnøytral arbeidsvurdering ble derfor presentert som et tilbud til partene i arbeidslivet, slik at bruk og gjennomføring kunne baseres på avtaler mellom partene.

Et flertall av utvalgets medlemmer anbefalte at sentrale parter i offentlig og privat sektor inngår en prinsippavtale om bruk av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, herunder at det skal brukes kjønnsnøytrale systemer. Et mindretall mente det var lite hensiktsmessig med en slik prinsippavtale og at slike avtaler eventuelt måtte inngås på lokalt nivå. Samtidig mente hele utvalget at selve arbeidsvurderingen burde gjennomføres innen

den enkelte virksomhet og tilpasses den lokale arbeids- og stillingsstruktur.

Videre ble det lagt vekt på Likestillingsombudets informasjons- og rådgivningsfunksjon overfor arbeidslivet. Ombudets rolle som aktiv pådriver for gjennomføring av kjønnsnøytral arbeidsvurdering i arbeidslivet ble sett som viktig og burde styrkes. Det heter at et konstruktivt arbeid for likelønn kan ikke baseres ensidig på kontroll og behandling av enkeltsaker. Likestillingsloven legger plikter på arbeidslivet, noe som forutsetter at det også gis informasjon om hvilke forpliktelser arbeidsgiver har og hva som ligger i forbudet mot kjønnsbasert lønnsdiskriminering.

#### 14.4.3 Internasjonale erfaringer med kjønnsnøytral arbeidsvurdering

Inspirasjonen til å ta i bruk arbeidsvurderingssystemer for å minske lønnsgapet mellom kvinner og menn og mer rettferdige lønnsrelasjoner kommer i første rekke fra USA og Canada. Flere delstater har lovfestet bruk av arbeidsvurdering som grunnlag for sammenligninger av lønn og lønnsfastsettelse. De internasjonale erfaringene er varierende, men hovedinntrykket er at arbeidsvurdering har vært en fordel for kvinner. Her gir vi en kort oversikt over noen sentrale erfaringer.

En pioner var Joan Acker (1989) og gjennomføringen av et prosjekt i staten *Oregon*. Hun har ana-

lysert de prosessene som oppsto når en satte i verk forsøk med å gjennomføre arbeidsvurdering, ved å verdsette og sammenligne forskjellige arbeidsområder representert ved kvinne og mannsdominert arbeid. Slike forsøk førte med seg faglige og politiske diskusjoner, hvor også arbeidsgiver og ledelse var sentrale aktører. Hun skriver at analysen viser hvor brede samfunnsmessige interesser som ligger bak opprettholdelsen av forskjellig verdsetting av kvinners arbeid og menns arbeid. Og den viser hvilke konflikter og maktkonstellasjoner som mobiliseres mot å endre dette.

Forsøkene dokumenterte undervurdering og lavere avlønning av kvinners arbeid, også ved hjelp av velrenommerte eksisterende systemer. Forsøkene på å omsette resultatene fra vurderingene til nye systemer for klassifisering av stillinger og nye lønnsavtaler, ble imidlertid ikke gjennomført. Det var i den prosessen et komplisert samspill mellom klasse- og kjønnspektret som kom til syne. Hun viser blant annet at ledelsen motarbeidet en ny rangering av stillinger. Fagbevegelsen sto splittet i spørsmålet om betydningen av å fastholde den frie forhandlingsretten. Fagbevegelsen motarbeidet også nye klassifisering av stillinger fordi knappe økonomiske ressurser kunne true eksisterende balanse i lønssystemet dersom de lavest lønte kvinneyrkene ble oppgradert. Selve oppvurderingen av kvinners arbeid ble sett som en trussel mot fagforeningenes mannlige medlemmer, fordi det innebærer at en rekke kvalifikasjoner som kreves i kvinners arbeid, og som tidligere var lavt vurdert, da ble verdsatt på samme linje som kvalifikasjoner som kreves i menns arbeid.

*Canada* har vært en pioner i arbeidet for like lønn og arbeidsvurdering, og det er særlig Ontario provinsen som har innført en omfattende lovgivning og håndhevingsapparat for like lønn. Like lønnsbestemmelsene tar sikte på å fjerne lønnsdiskriminering mellom kvinne- og mannsdominerte grupper, og er ikke en lov som retter seg mot individuell diskriminering. Loven åpner for sammenligninger av stillingsgrupper og pålegger arbeidsgiver å sette i verk konkrete tiltak. Videre stiller loven som krav at dersom arbeidsvurdering tas i bruk må systemet være kjønnsnøytralt. Loven har ingen bestemmelser om hvilke systemer som kan eller skal brukes, men arbeidsgiver må kunne godtgjøre at det arbeidsvurderingssystemet som er valgt, holder metodiske og kvalitative mål. Håndhevingsapparatet har utviklet en egen metode for arbeidsvurdering PEC, som bygger på ILOs prinsipper. Målet om kjønnsnøytralitet oppnås blant annet ved at det er innført nyanseringer

og omtale av forhold som kan synliggjøre kvinners arbeid. Det inneholder blant annet en meget omfattende og detaljerte beskrivelser av faktoren mental innsats. Et forhold som nevnes er oppgaver som krever konsentrasjon og oppmerksomhet mot en annet menneske, som klient, pasient, kunde. Det er en faktor som ikke er lagt inn i de tradisjonelle systemene.

En bestemmelse i loven ga grunnlag for utviklingen av proxy-ordningen eller sammenligning med stedfortreder. I utgangspunktet kan sammenligninger bare skje hos samme arbeidsgiver. Men arbeidsmarkedet er kjønnsdelt og det kan være vanskelig å finne mannlige grupper for sammenligning i samme virksomhet. Proxy- metoden kompenserer for dette. I korthet tillater metoden at en sammenligner arbeidets verdi og lønn med andre virksomheter med tilsvarende arbeidsoppgaver. Metoden tillater at en virksomhet sammenligner kvinnelige stillingsgrupper med andre kvinnelige stillingsgrupper som har oppnådd likelønn i sin bedrift. Det er verdt å merke seg at ordningen er begrenset til større offentlige virksomheter.

*Canada* kan vise til resultater fra sitt arbeid for like lønn og arbeidsvurdering. Kvinners lønnsutvikling i forhold til menn har vært bedre i Ontario enn andre delstater, men utviklingen ser ut til å gå sakte. Da loven ble vedtatt i 1987 var lønnsgapet mellom kvinner og menn 36 prosent. I 2001 var dette redusert til 31 prosent. NOU1997:10 gir en rekke konkrete eksempler på lønnsjusteringer som følge av likelønnsloven. Innføringen av arbeidsvurdering ble i sin tid oppfattet som meget radikalt og det møtte mye motbør. Rettsapparatet ble mye brukt til å overprøve disposisjoner og vedtak, samtidig som det kan hevdes at like lønnsarbeidet er blitt alminneliggjort og har i dag nådd ut til store deler av arbeidsmarkedet (Sørensen 2001).

I *Sverige* har Jämställdhetsombudsmannen (2007b) utviklet og lagt ut et kjønnsnøytralt system for arbeidsvurdering, *Analys lönelots*. Arbeidsgivere – med flere enn 10 ansatte – er pålagt å kartlegge og analysere lønn og andre arbeidsvilkår for kvinner og menn. Vurderingen av arbeidets verdi skal utføres ved hjelp av bestemte kriterier, men loven gir ikke pålegg om arbeidsvurdering. Det heter imidlertid at for å kunne bedømme hvilke arbeid som er likeverdige er det nødvendig å gjennomgå hvilke krav som stilles til arbeidet. I følge loven må dette gjennomføres på en systematisk og kjønnsnøytral måte. På ombudets hjemmeside står det at arbeidsvurdering er et godt verktøy for å gjennomføre en slik vurdering av kravene i arbeidet.

Analys Lönelots er et forenklet system som er konstruert som en grunnmodell for arbeidsvurdering på den enkelte arbeidsplassen, siste revisjon i 2007.<sup>12</sup> Det blir lagt vekt på at et moderne godt system må være fleksibelt og kunne tilpasses lokalt. Det er viktig at lønssystemet i en virksomhet ikke stivner, men utvikles på en dynamisk måte tilpasset endringer i virksomheten og samfunnet. Modellen bygger på ILOs fire faktorer kunnskap og ferdigheter, ansvar, anstrengelse og arbeidsforhold. Systemet kan også brukes ved vurdering av individuell lønnsfastsetting. I omtalen av systemet heter det at i dagens lønssystemer i Sverige legges det vekt på arbeidsinnhold og individets prestasjoner og resultat. Gjennom en analyse av arbeidets krav og vanskelighetsgrad beskrives arbeidsinnholdet og det skapes et relevant grunnlag for en videre vurdering av den enkeltes kvalifikasjoner.

I *Finland* var arbeidsvurdering en sentral strategi for likelønn på 90-tallet. Det ble utviklet et rammesystem, og gjennomført flere prosjekter særlig i kommunesektoren. Men det er vanskelig å vise til gode resultater. Den viktigste grunnen til manglende resultater var at det ofte ble tatt i bruk to separate systemer for arbeidsvurdering i samme kommune. Det ene systemet ble tatt i bruk av teknisk personale, som var dominert av menn, og det andre systemet målte verdien av arbeidet for de øvrige ansatte, som var dominert av kvinner i lavlønsgrupper. Det førte til at kvinne- og mannsdominerte grupper på samme arbeidsplass ikke ble vurdert etter samme skala. Det ble derfor ikke mulig å sammenligne kvinne- og mannsdominerte yrkesgrupper, verken når det gjaldt arbeidets innhold og verdi eller lønns plassering.

#### 14.4.4 Kritikk av arbeidsvurdering

En viktig konklusjon i denne gjennomgangen av praktisk bruk av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn, er at det viser seg at det ikke er så vanskelig å gjennomføre en teknisk og en tilsynelatende kjønnsnøytral måling av arbeidets verdi – ut fra prinsipper om hvilke krav som stilles til arbeidet. Problemene – og ofte interessekonfliktene – oppstår i neste fase når målingen av arbeidets verdi skal omsettes til penger og krav om at det skal etableres nye lønnsstrukturer mellom arbeidstakergrupper. Det er mange eksempler på at resultatene fra målingene blir lagt til side når det kommer til konkrete lønnsforhandlinger. En viktig grunn er

sannsynligvis at det ikke er samsvar mellom den tekniske målingen av verdien og den økonomiske verdien for arbeidsgiver i arbeidsmarkedet. En økonomisk verdi er basert på arbeidstakerens individuelle prestasjoner samt tilbud og etterspørsel, og virksomhetens betalingsvilje. Det er med andre ord ikke selve målingen av arbeidets innhold og vanskelighetsgrad som er problemet, men prosessen med å endre relative lønninger i arbeidsmarkedet.

I Norge har ikke arbeidsvurdering vært sett som noen god strategi for likelønn, og det er reist en del kritikk mot arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn.

I NOU 1997:10 heter det at arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn baserer seg på synliggjøring og argumentasjon om hva som er rimelig og rettfærdig, og at metoden forutsetter at en slik identifisering av urimelige lønnsforskjeller, vil være et bidrag til lønnsutjevning. Metoden fører sjelden til endringer fordi den ikke tar hensyn til forhandlingsstyrke og maktforhold i lønnsdannelsen. Det er her metodens begrensning ligger.

I en artikkel spør Barth og Jensen (2005) om hvorfor en skal bruke ressurser på arbeidsvurderingssystemer, når vi vet at det vil ha liten eller ingen effekt på de lønnsforskjellene som eksisterer mellom kvinner og menn i dag. Begrunnelsen for en slik kritikk er flere.

Bruk av arbeidsvurdering innen en virksomhet vil ha liten effekt, fordi en stor del av lønnsgapet skyldes at kvinner og menn arbeider i ulike virksomheter. I tillegg skyldes også mye av forskjellene at kvinner og menn har ulikt karrieremønster og arbeidsmarkedsatferd, og det kan ikke løses ved hjelp av arbeidsvurdering.

De er også kritiske til begrepet «stillingens verdi». I et arbeidsvurderingssystem får stillingens verdi et objektivt tall. Barth og Jensen (2005) stiller spørsmål ved en slik definisjon og etterlyser et verdibegrep tilnyttet verdien av det som produseres. «Noen må ha nytte eller glede av det som produseres i stillingen for at den skal ha noen verdi.»

Til sist stiller de også spørsmål ved systemenes objektivitet. Systemene vil være utviklet med utgangspunkt i eksisterende lønssystemer, og vil også være tilpasset eksisterende lønnsstrukturer. Det gjør systemet lite egnet til å avdekke «*gal verdsetting*». Forfatterens konklusjon er videre at systemene ikke makter å skape endring, «arbeidsvurderingssystemer (vil) snarere befeste eksisterende lønnsforskjeller enn det motsatte, nettopp fordi man gir inntrykk av at poengskalaen gir et objektivt mål på stillingens verdi». Siden vi vet mye om lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, må

12. Analys Lönelots bygger på HAC systemet som presenteres i Grundmodell for arbetsvärdeing, av Anita Harriman og Carin Holm, Arbetslivsinstitutet.

etter forfatterens mening, den enkleste løsningen på likelønnsproblemet være å gi de kvinnedomerte yrkene høyere lønn (Barth og Jensen 2005:143).

### 14.5 Tiltak for å bryte det kjønnsdelte arbeidsmarkedet

Som vi har vist i kapittel 10 er arbeidsmarkedet i Norge preget av horisontal segregering, ved at kvinner og menn ofte befinner seg i hver sine yrker, arbeidsplasser og bransjer. I tillegg har vi en form for segregering i arbeidslivet, ved at kvinner oftere har kortere arbeidstid enn menn. Segregeringen både når det gjelder tilknytning til arbeidslivet og stillingsnivå, er et bidrag til lønns-gapet mellom kvinner og menn. Dersom segregeringen skyldes diskriminering fra arbeidsgiver, er dette problematisk. Segregeringen og dermed lønns-gapet, blir også forklart med at det skyldes kvinners egne preferanser. Det gjelder valg av utdanning,

yrke eller stilling; eller at de velger å ta hovedansvaret for barn og familieomsorg. I kapittel 10 drøftet vi spørsmålet om det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og belyser et sammensatt bilde, hvor både individers valg, føringer i arbeidsmarkedet, historie og tradisjon spiller inn og påvirker hverandre. I arbeidet for et likestilt arbeidsliv og likelønn, er det derfor satt i verk tiltak rettet både mot arbeidsgivers atferd (som for eksempel kvotering) og kvinners egne valg.

#### 14.5.1 Tiltak for å endre gutters og jenters utdanningsvalg

Den horisontale segregeringen i arbeidsmarkedet begynner når gutter og jenter velger utdanning. I arbeidet for likestilling ble det derfor tidlig satt fokus på utdanningsvalg, men erfaringene viser at det er vanskelig å endre gutters og jenters preferanser og valg av utdanning. Vi ser i dag en positiv trend ved at jenter i økende grad velger fag i høyere utdanning som tidligere var dominert av gutter.

#### Boks 14.5 Jenter og data-prosjektet ved NTNU

Jenter og data er et prosjekt ved Norges tekniske og naturvitenskapelige universitet (NTNU) som har som mål å få flere jenter til å studere datafag ved universitet. Prosjektet ble opprettet i 1997. Bakgrunnen for opprettelsen var at kvinneandelen ved tidligere NTH hadde sunket jevnt fra 28 prosent i 1985 til 21 prosent i 1996. På datateknikkstudiet hadde jenteandelen på 80-tallet ligget på ca 15 prosent, men hadde så sunket gradvis ned til 6 prosent i 1996.

Prosjektet har to hovedmål: å rekruttere flere kvinnelige søkere til studiene, og å bidra til å øke gjennomføringsandelen blant dem som begynner på studiene. For å øke rekrutteringen, har ulike markedsføringsmessige virkemidler vært tatt i bruk: annonsering i aviser og ukeblad, reklame på kino, utsendelse av egen Jenter og data-brosjyre til jenter som tar realfag i videregående, skolebesøk, stand på samlinger som The Gathering osv.

NTNU innførte også en egen jentekvote på 30 ekstra plasser på linjen for datateknikk for opptaket høsten 1997. Jentene som kom inn på kvoten kunne ha inntil 10 prosent lavere opptakspoeng enn medstudenter som ble tatt opp på det ordinære opptaket.

Før prosjektet startet hadde det vært et problem at få jenter til å aksepterte studieplassen de fikk tilbud om: Høsten 1996 aksepterte 75 prosent av guttene studieplassen, men bare 40 prosent av jentene. For å bøte på dette startet man «Jentedagen», hvor jentene som har fått tilbud om plass ved et IKT-studium inviteres til Trondheim og får dekket reise og opphold for å få informasjon om studiene og studentbyen Trondheim. Målsettingen er at de jentene som får tilbud om plass skal takke ja til plassen. Dette tiltaket er svært effektivt: de siste årene har i snitt 90 prosent av jentene som deltar på Jentedagen takket ja til studieplassen. I 2007 takket til sammen 77 prosent av alle jentene som fikk tilbud om studieplass ja til plassen, uavhengig av om de hadde vært på Jentedagen eller ikke.

Jenter og data har hatt variabel suksess i forhold til målet om å rekruttere kvinner til IKT-studiene. De første årene var søkningen stor, men har siden 2003 sunket kraftig og er i dag nede på 1996-nivå for faget Datateknikk med en jenteandel på 6 prosent. Samtidig ser det ut til at Jenter og data har oppnådd gode resultater i forhold til å øke gjennomføringsandelen blant de kvinnelige IKT-studentene de senere årene (NTNU 2007).

Vi ser imidlertid ikke en tilsvarende utvikling blant guttene. På lavere nivå er kjønnsdelingen fortsatt betydelig og det er ingen tegn til forandring.

*Bryt det kjønnsdelte arbeidsmarkedet* (BRYT) var et nordisk samarbeidsprosjekt (1985–1989) hvor målet var å utvikle metoder for å påvirke jenters og unge kvinners utdannings- og yrkesvalg. I skolen ble det forsøkt med alternativ pedagogikk (jentepedagogikk), kvotering av jenter til manddominerte utdanninger, alternativ yrkesorientering, og det ble opprettet tettere kontakt mellom skolen, arbeidsmarkedsetat, foreldre g næringsliv.

I en evaluering av prosjektet (St.meld.nr.70 (1991–1992)) heter det at forsøket viser at skolen kan påvirke jenters og gutters holdninger og atferd når det settes inn tilstrekkelig oppmerksomhet og oppfølging. Jenteandelen på guttedominerte linjer gikk opp under forsøksperioden, men den gikk ned igjen etter at forsøket var avsluttet. Både jenter og gutter ble mer bevisst sine valg, selv om det ikke alltid førte til at de foretok andre valg. Prosjektet viste også at problemet ikke bare ligger i kvinners valg, men at «tradisjonell kjønnsrolletenkning henger igjen i utdanningsstruktur og i innholdet av opplæringen til mange kvinnedominerte yrker».

#### 14.5.2 Rekruttering av kvinner til ledelse

Tiltak som er satt i verk for å bøte på den vertikale segregeringen er ulike former for kompetanseheving i form av lederopplæring og programmer for kvinner i ledelse. Ett eksempel er NHOs prosjekt *Female Future*. Det er et prosjekt som satser på å styrke likestilling i arbeidslivet, bedre kvinnerepresentasjon i ledelse og styrer, samt å trekke flere kvinner til privat sektor. Hovedmålet med prosjektet er «å sikre arbeidsmarkedet tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft».<sup>13</sup>

Programmet ble etablert som en følge av lovbestemmelsen om jevn kjønnsrepresentasjon i styrene for allmennaksjeselskapene og retter seg mot store selskaper. Selskapene inngår avtale med NHO om lederutvikling for sine kvinnelige ansatte. Det er også gjennomført regionale programmet for mindre virksomheter. På nettsiden heter det at «Programmer har vært en suksess og over 50 prosent av de 200 kvinnene som var ferdige med programmet i vår, har fått tilbud og takket ja til styreverv».

Et annet eksempel er Finansnæringsens Arbeidsgiverforening som i 2006 startet et felles prosjekt *FUTURA* mellom nærings-, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, som tar sikte på å

identifisere og utvikle kvinnelige talenter. Dette er et nettverksprogram som tar sikte på å kvalifisere kvinner for videre karriere i topplederstillinger i næringen. I målsettingen for programmet heter det at programmet vil verdsette forskjeller mellom kjønnene, og målet er å skape et mangfold som gir fordeler i form av bedre beslutninger og bedre løsninger. Næringen ser det som et problem å rekruttere kvinner til lederstillinger, og det forventes at økt rekruttering av kvinner også vil redusere lønnsgapet.

Kommunens sentralforbund har gjennomført et stort program *Gjennomslag – kvinner i kommunal toppledelse*. Prosjektet hadde som mål «Å styrke utviklingen av god rådmannsledelse i kommunene ved å utnytte erfaringer og ressurser hos begge kjønn». Målet var å få mer lik balanse mellom kvinner og menn i rådmannsstillingene, gjennom å få opp kvinneandelen (Drake 2005). Prosjektet søkte å finne svar på hva som skal til for å få flere kvinner i toppstillinger, og det ga også bistand til å mobilisere kvinnelige toppleder kandidater. Etter at prosjektet ble avsluttet økte kvinneandelen blant nyansatte rådmenn fra 23 (2003/04) til 36 (2006/07) prosent. Som en oppfølging av prosjektet er det vedtatt et nytt mål om balansert/lik fordeling av kvinner og menn i rådmannsstillinger i løpet av en tiårsperiode.<sup>14</sup>

#### 14.5.3 Rekruttering av kvinner til akademia

I Norge, som i mange andre land, er det skjev kjønnsbalanse innenfor store deler av akademia. Kvinner er jevnt over underrepresentert i vitenskapelige stillinger, og ubalansen blir tydeligere jo høyere opp i stillingshierarkiet man kommer. For eksempel er 83 prosent av professorene i Norge menn (Komité for integreringstiltak – kvinner i forskning 2004–2006, 2007). Denne underrepresentasjonen av kvinner er negativ i seg selv dersom den betyr at kvinner har mindre sjanser til å gjøre karriere i akademia enn menn. Ubalansen gjør også at kvinnelige studenter, som i dag utgjør flertallet av studentmassen, har få kvinnelige forbilder på universitetene og høyskolene.

Kvinner i forskning – ressursbank for likestilling i akademia (2007), presenterer på sin hjemmeside en rekke virkemidler som er i bruk i dag for å fremme likestilling i akademia. Her finnes både enkelttiltak, det vil si at det er avgrensede tiltak med mål om å gjøre noe på ett bestemt område, og strukturelle tiltak, som har som mål å integrere

13. Kilde. NHO.no

14. Notat fra Kommunenes sentralforbund (2007): Fra tiltak for likelønn til tiltak for likestilling.

### Boks 14.6 Kvinner i styrer

For å styrke kvinners posisjon i næringslivet har Stortinget vedtatt en lov om at hvert av kjønnene skal være representert med minst 40 prosent i styrene til privat eide allmennaksjeselskaper (ASA) og noen offentlige eide foretak.

Det er registrert 481 aktive allmennaksjeselskaper i Brønnøysundregisteret. 78 prosent av allmennaksjeselskapene oppfylte kravet om kjønnsrepresentasjon 1.januar 2008, noe som er en øking fra 17,5 prosent siden 1.januar 2006. Derved risikerer 22 prosent av norske allmennaksjeselskaper å bli tvangsoppløste. Det mangler fortsatt 137 kvinner for å oppfylle kravet om kjønnsbalanse.

Fem prosent av styrelederne er nå kvinner. Over 40 prosent av i alt 2 486 styrerepresentanter er i aldersgruppen 45 til 54 år. 27 prosent av de mannlige styrerepresentantene har høyere

utdanning, mens dette gjelder 33 prosent av de kvinnelige styrerepresentanter (Statistisk sentralbyrå, 2008).

374 offentlige eide foretak er omfattet av kravet om kjønnsbalanse i styret. Dette er statsaksjeselskap, statsforetak, interkommunale selskap, helseforetak og de tre særlovsselskapene Norsk Tipping AS, Vinmonopolet og Innovasjon Norge. 91 prosent tilfredsstiller kravet om kjønnsbalanse.

De offentlig eide foretakene har i alt 2 215 styrerepresentanter, 43 prosent av disse er kvinner. Det mangler 56 kvinner for at alle de offentlig eide foretakene skal oppfylle kravet. Et foretak mangler menn i styret, mens ni foretak har ingen kvinner i styret (Statistisk sentralbyrå, 2007).

likestilling og kjønnsperspektiv i organisasjon og strukturer.

Et eksempel på et enkelttiltak er Universitetet i Tromsøs mentorordning. Mentorprosjektet er en sentral del av universitetet sin virksomhetsplan for likestilling, og retter seg mot kvinner i førsteamanuensis- og forskerstillinger som ønsker en karriereutvikling innen universitetet. Programmet går ut på at en mentor (en eldre, erfaren forsker, fortrinnsvis en professor) fungerer som rådgiver og samtalepartner for en kvinnelig førsteamanuensis og forsker som ønsker en karriereutvikling, innsikt i organisasjonens formelle og uformelle struktur.

Et annet enkelttiltak er iverksatt ved NTNU, som tilbyr en startpakke for nytilsatte kvinnelige førsteamanuenser og professorer. En startpakke består av penger til utstyr, drift og lønnsmidler, tilgjengelig for kvinner som blir ansatt ved institutt med lavere kvinneandelen enn ti prosent. Erfaringer viser at kvinner generelt ikke forhandler seg fram til like gode forskningsvilkår som menn ved ansettelser. Startpakkene søker å gjøre noe med dette. Et tredje enkelttiltak finner vi ved Norges handelshøyskole. Her har man innført halv opptjeningstid for første forskningspermisjon for kvinner (Kvinner i forskning 2007).

Blant de strukturelle tiltakene finner vi tiltak som barnehageplasser til de vitenskapelig ansattes barn, inkorporering av likestilling i strategisk planarbeid, kjønnstesting av budsjetter mv. (Kvinner i forskning 2007).

#### 14.5.4 Kjønnskvotering

I arbeidet for likestilling er det gjennomført flere ordninger for kvotering av det underrepresenterte kjønn. Den reguleringen som har fått størst oppmerksomhet i senere tid er kvotering av kvinner til styreverv, som Stortinget vedtok i 2003. For statlige selskaper trådte loven i kraft 1. januar 2004. For allmennaksjeselskapene trådte loven i kraft 1.januar 2006 med to års overgangstid for etablerte selskaper. Da loven ble vedtatt var kvinneandelen i styrene i allmennaksjeselskapene syv prosent. Denne andelen er nå økt til 45 prosent (1.januar 2008). Se nærmere om fakta i boks 14.6.

I den første fasen ble forslaget voldsomt kritisert, med begrunnelser om at det vil føre til lav kompetanse i styrene og svekket konkurransekraft for Norge og norske bedrifter. Debatten omkring kvotering til bedriftsstyrene tok imidlertid en ny vending. Ettersom den politiske prosessen utviklet seg, ble det lagt større vekt på kvinner som ressurs og lite brukte talenter. Det ble tatt til orde for større mangfold i styrene, og det viste seg at det var fullt mulig å få kvotert inn tilstrekkelig antall kvinner. Det foreligger ingen analyser av konsekvensene av kvoteringen.

Andre reguleringer er Lov om likestilling mellom kjønnene, som setter krav om minimum 40 prosent representasjon av begge kjønn i offentlige styrer, råd og utvalg. De politiske partiene, med unntak av Fremskrittspartiet, har innført selvpå-

lagt kvotering ved nominasjon til valglistene. I 2005 innførte Arbeiderpartiet 50 prosent representasjon av begge kjønn i alle verv, utvalg og oppnevninger i partiet.<sup>15</sup>

Når det gjelder kvotering ved ansettelser i arbeidslivet er det regulert gjennom hovedavtalene for kommunal og statlig sektor. Disse åpner for å gi fortrinnsrett til det underrepresenterte kjønn ved ellers like eller tilnærmet like kvalifikasjoner. Mari Teigen har sett nærmere på hvordan disse bestemmelsene er praktisert som likestillingspolitisk virkemiddel (Teigen 2003). Hun viser at det er gjort lite for å presisere hvordan disse reglene er ment å gjelde og hvordan kvalifikasjonskriteriene skal vurderes i forhold til hverandre. Dette handler særlig om forholdet mellom skjønnsmessige kvalifikasjonsvurderinger og kjønnskvoltering.

Teigens studie viser at kvotering ved ansettelser har vist seg lite effektivt. Kvotering i offentlig sektor bygger på en likhetslogikk, hvor den kvinnelige kandidaten skal foretrekkes når to eller flere kandidater står tilnærmet likt. Ved ansettelser er det imidlertid kvalifikasjonsprinsippet som gjelder, det vil si utdanning, arbeidserfaring og personlig egnethet. Hennes analyser viser at vekten som tillegges personlig egnethet virker mot en anvendelse av kvoteringsregelen. I de sakene hvor det er flere kandidater som er omtrent like ut fra utdanning og arbeidserfaring, vil disse bli vurdert ut fra personlig egnethet for å skille kandidatene. Noe som ikke er usaklig, og Teigen konkluderer med at vilkårene for kjønnskvoltering dermed sjelden vil være til stede.

Kvotering til høyere eller bedre betalte stillinger har altså vist seg lite effektive. Likevel er slike regler svært kontroversielle. Kvoteringsregler skaper debatt og støter mot grunnfestede forestillinger om det akseptable og rettfærdige. De som er imot kvotering vil hevde at slike ordninger bryter med grunnleggende prinsipper om individuell likebehandling og meritokratisk seleksjon. De som argumenterer for kvotering vil legge vekt på retten til å bli behandlet som et enkeltindivid. En slik individuell rett til å bli behandlet som likeverdig åpner for et bredere sett av kriterier for utvelgelse, som inkluderer positive tiltak og kvotering. Positive særordninger blir da sett som et virkemiddel for å hindre statistisk diskriminering. Kvotering som virkemiddel er problematisk. Teigen skriver at det gjelder ikke selve ordningen. Problemet er at kontroversene skaper negative holdning til kvinner, ved ansettelser og opprykk.

## 14.6 Inntektspolitiske tiltak

I 1995 ble hovedsammenslutningene (LO/YS og NHO) enige om å styrke likestillings- og likelønnsarbeidet, og det ble utarbeidet et 10-punkts program for likestilling. I programmet heter det blant annet at «Partene må vurdere behovet for en gjennomgang av sine særavtaler med henblikk på å avdekke kjønnsbetingede ulikheter.» (pkt 3), at «Det skal etableres et prosjekt mellom LO og NHO som har som formål å gi økt kunnskap om kvinners og menns innplassering i stillings- og lønssystemer» (pkt 5) og videre at «Mellom forbund og landsforeninger skal det innen 1.1.96 foretas en gjennomgang av overenskomster og andre forhold for å kartlegge eventuelle lønnsforskjeller mellom kjønnene i den enkelte bransje» (pkt 6). Det ble opprettet en styringsgruppe for gjennomføringen av programmet, og det ble blant annet arrangert arbeidsseminarer for mer uforpliktende diskusjoner. Kapittel 11 gir en nærmere beskrivelse av tariffoppgjørene i et likelønnsperspektiv de siste 10 årene.

### 14.6.1 Lavlønn og kvinnelønn

Likelønn mellom kvinner og menn kan defineres som et lavlønnspørsmål, da det er flere kvinner enn menn som er lavtlønte. Før utdanningsrevolusjonen blant kvinner, som startet for om lag 30 år siden, representerte kvinner i stor grad en ufaglært arbeidskraft.

I 1980 var det 58 prosent av de yrkesaktive kvinnene som tjente mindre enn 85 prosent av en industriarbeiderlønn. Siden 1980 har det vært en positiv utvikling. I dag er det 22 prosent av alle yrkesaktive kvinner, mot 13 prosent av yrkesaktive menn, som ligger under denne grensen (LO 2006).

Tradisjonelt har LO i tråd med denne fordelingen av kvinner og menn på lavlønnsgupper, definert likelønn som et lavlønnspørsmål. Da det er flest kvinner i lavlønnsgruppene vil satsinger på å heve lavlønnsgupper komme kvinner til gode og være et bidrag til reduserte lønnsforskjeller mellom kjønnene.

Det er i dag et diskusjonstema i arbeidstakerorganisasjonene hvorvidt den skal prioritere krav om å heve lønnsnivået for visse kvinneedominerte yrker, noe som vil føre til økte forskjeller mellom kvinnelige lønnstakere, fremfor en lønnspolitikk for heving av store lavlønnsgupper. Fagbevegelsen favner bredt når det gjelder hvilken type arbeidskraft den organiserer, og har derfor flere hensyn å ivareta i lønnsforhandlingene og lønnskampen. Det er særlig kvinneedominerte grupper i

15. Vedtak på Arbeiderpartiets landsmøte april 2005.

offentlig sektor som har reist kritikk mot generelle lavlønnstillegg som et virkemiddel for likelønn mellom kvinner og menn. Disse gruppene har satt frem krav om egne kvinnetillegg og kvinnepotter til store kvinnedominerte yrkesgrupper.

LO har i dag tatt opp denne diskusjonen. I et notat skriver de:

Historisk har LO prioritert å heve de lavest lønte, noe som ikke minst har sammenheng med muligheten til å leve av egen inntekt. Prioriteringen av lavlønn er også et viktig virkemiddel i forhold til likelønn i og med at kvinner har vært og fortsatt er lavlønte i større grad enn menn. For LO som i større grad enn andre organisasjoner dekker lavlønnsområder, var det frem til 1990-tallet nærmest automatisk sammenheng mellom prioritering av lavtlønte og likelønn. Behovet for flere virkemidler i forhold til likelønn er imidlertid blitt sterkere utover på 1990-tallet. Bildet er dertil forskjellig områder imellom, slik at det er behov for å differensiere virkemidlene (Landsorganisasjonen i Norge 2006).

LOs konklusjon er likevel at lavlønn kanskje er det viktigste virkemiddelet for likelønn. LO ser to viktige grunner til dette, rent tallmessig veier kvinne-rike lavlønnsområder tungt i gjennomsnittstallet for manglende likelønn, og lavlønnspresset i viktige og voksende serviceområder er økende.

#### 14.6.2 Kvinnetillegg og kvinnepotter

*Finland* har lang tradisjon for inntektspolitiske helhetsavtaler som omfatter særlige likestillingspotter. Siden 1971 har de kollektive avtalene vanligvis inneholdt bestemmelser som sikrer større tillegg til kvinnedominerte – og lavlønnssektorer. Kvinnepotten er definert som en gitt prosent av de totale lønnsutgiftene i en sektor og er utformet slik at den skal komme kvinnedominerte – og lavlønnsområder til gode. Den siste avtalen for en slik ordning gjelder for 2005–2006. Størrelsen på tillegget avhenger av antallet kvinner som inngår i avtalen og andelen som har lavlønn.

Erfaringene<sup>16</sup> tyder imidlertid at ordningen med kvinnepotter ikke har greid å minske lønngapet mellom kvinner og menn. Det er imidlertid sannsynlig at kvinnepottene har bidratt til å bremse opp for en utvikling mot enda større forskjeller. Arbeidslivet i Finland går mot lønnsystemer med større vekt på resultatlønn og lokal lønnsdannelse. Noen vil hevde at det er sannsynlig at

mannedominerte bransjer vil tjene på en slik lønnsdannelse, og at kvinnepottene har vært med på å kompensere denne utviklingen.

Evalueringer av tidligere avtaler om egne kvinnepotter viser blant annet at tillegget er gitt til alle ansatte i det aktuelle området, og ikke forbeholdt kvinnene (European Commission 2006). Men selv om den økonomiske effekten har vært moderat, har den symbolske betydningen vært viktig. Kvinnepotter viser at arbeidslivsorganisasjonene har anerkjent viktigheten av å fremme likelønn.

Utformingen av ordningen er resultat av kompromisser, og er følgelig heller ikke så effektive som fagorganisasjonene kunne ønske. Kvinnepotter er et tiltak mot lavlønn blant kvinner. Tiltaket har derfor liten støtte hos arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjoner som organiserer utdanningsgrupper, som de finske Akademikerne. Disse organisasjonene ønsker nå å avvikle ordningen. Dette både fordi tiltaket har vært lite effektivt og fordi det ikke har kommet kvinner med utdanning til gode.<sup>17</sup>

Høsten 2006 markerte svensk LO seg i likelønnssammenheng ved å få gjennomslag for en egen kvinnepott i sitt krav foran lønnsoppgjøret i 2007. Det nye ved dette forslaget var at det vil gi egne tillegg til kvinnegrupper. Ved tidligere lønnsoppgjør var strategien å heve kvinnenenes lønn gjennom en klar lavlønnprofil for alle lavtlønte. Dette har vist seg å ikke gi gode nok resultater. Den nye modellen bygger både på klasse og kjønn, og blir av LO sett som et verktøy for å endre relasjoner og endre lønnsnivået for lavtlønnede kvinner.

I LOs retningslinjer for samordnende forbundsforhandlinger ble det vedtatt at:

«Löneskillnaderna mellan kvinno- och mansdominerade yrken och områden på arbetsmarknaden ska tydligt minska.»

Kravene de svenske LO-forbundene gikk til tariffoppgjøret med var:

- Et generelt tillegg på 825 kroner måneden, dog minst 3,9 prosent
- Minstelønnssatsene heves med minst 910 kroner
- I tillegg får bransjene inntil 205 kroner i måneden per ansatt – avhengig av hvor stor del av de ansatte som er kvinner med månedslønn under 20 000. 80 prosent lavtlønte kvinner vil for eksempel gi et ekstra tillegg på 164 kroner per måned.

16. Kilder er samtaler med representanter fra det finske Sosial- og helsedepartementet og arbeidslivsorganisasjonene.

17. Kilder er samtaler med representanter fra finske myndigheter og arbeidslivsorganisasjonene.



Jo større prosentandel kvinner i tariffområdet, jo større pott tilfaller altså dette tariffområdet. Dette var et kontroversielt virkemiddel. I første omgang reservert IF Metall seg mot forslaget, og hevdet blant annet at det vil slå negativt ut for lavlønte bransjer med lav kvinneandel. Det ble imidlertid lagt stort press på IF Metall, som spiller rollen som et «frontfag» i de svenske tariffoppgjørene. Av frykt for å miste denne lederposisjonen og for å bli akterutseilt i lønnskampen, sluttet IF Metall rekkene. «Med IF Metall utenfor samordningen var det fare for at industrioppgjøret snarere ville bli et gulv enn en ramme for de andre forbundenes forhandlinger. Tanken på å utgjøre de andres «lønnsgulv» var skremmende for IF metall» skriver Öberg i en kommentarartikkel i LO-Tidningen.

Kilder i svensk LO hevder at ett av insentivene for denne kvinnesatsingen har vært LO-forbundenes frykt for at myndighetene ellers ville gripe inn med strengere lovgivning på området. Gjennom selv å ta tak i problemet, sikrer arbeidslivsorganisasjonene sin autonomi i lønnsdannelsen, slik at de ikke mister makt gjennom detaljstyring i lovverket.

Initiativet lykkes imidlertid bare delvis. Kravet ble satt frem av LO, men i de endelige sluttforhandlingene med arbeidsgiverorganisasjonene nådde ikke forslaget gjennom for alle bransjer, noe som blant annet skyldes en noe lunken tilslutning fra IF Metall. I varehandelen og kommunal sektor gikk imidlertid forslaget gjennom, og nådde dermed store kvinnedominerte sektorer.

I Norge har vi kun en erfaring med egne kvinnepotter. Se nærmere omtale i kapittel 11 om kvinnepotte i kommunal sektor i 1995.

### 14.6.3 Likelønn i forhandlingene

I mars 2006 vedtok *Frankrike* en ny lov som pålegger partene i arbeidslivet å forhandle om likestilling. Likelønn skal tas opp som en del av alle vanlige forhandlingstema og loven setter som mål at lønnsgapet skal fjernes innen fire år, det vil si 2010. Virkeområdet for loven er lokale forhandlinger i bedrifter med minst 50 ansatte eller regionale forhandlinger på bransjenivå. Bransjeavtalene vil fange opp bedrifter med mindre enn 50 ansatte. En «diagnose» for lønnsgapet skal også utredes. Arbeidsinspektører har myndighet til å undersøke iverksetting av likelønnsbestemmelsene, og kan kreve all nødvendig informasjon og dokumenter.<sup>18</sup>

Lovforslaget vil bli evaluert i 2008, og dersom det ikke har ført til merkbare resultater, vil det bli vurdert å innføre nye sanksjonsmuligheter. Slike sanksjoner kan være at lønnsavtalene ikke registreres, det vil si at det ikke blir allmenngjort, eller at det innføres mulkt.

Frankrike har lang tradisjon med å pålegge partene i lønnsforhandlingene til å ta hensyn til like lønn mellom kvinner og menn. Allerede i 1950 ble et slikt pålegg lovfestet. Pålegget ble tatt bort i 1982, da EUs likelønnsdirektiv ble vedtatt. I mai 2002 ble slik lovgivning gjeninnført, men erfaringene har imidlertid vist at bare et fåtall virksomheter har respektert dette pålegget. En rapport fra 2004 viste at 57 prosent av de store selskapene ikke hadde åpnet for forhandlinger om likestilling. De fleste avtalene sammenligner også kun minimumslønn betalt for likt arbeid for kvinner og menn.

Den franske loven er et eksempel på lovgivning som pålegger arbeidsgiver å enten vise at lønnsgapet ikke er uttrykk for diskriminering, eller å ta det opp som et forhandlingsspørsmål. Myndighetene argumenterer for at loven vil styrke de kollektive forhandlingene, da det er gjennom forhandlinger partene må finne virkemidler som kan redusere lønnsgapet mellom kvinner og menn.

## 14.7 Familiepolitiske tiltak

I tillegg til tiltak som retter seg direkte mot forhold på arbeidsmarkedet og på arbeidsplassen, finnes det en rekke andre politikkområder som kan tenkes å ha en mer indirekte innvirkning på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Dette gjelder i særlig grad familiepolitikken. Familiepolitiske tiltak kan dermed være tiltak for likelønn, selv om det ofte er slik at likelønn i utgangspunktet ikke er det primære siktemålet med tiltaket.

Et viktig mål for norsk familiepolitikk er at mor og far skal dele omsorgsarbeidet, og gjennom en slik arbeidsdeling også bli likeverdige aktører på arbeidsmarkedet. Forskning vi har presentert ovenfor indikerer at manglende likestilling i arbeidsdelingen mellom kvinner og menn når det gjelder ansvar for barn og familie, har betydning for lønnsgapet mellom kvinner og menn. En politikk som tar sikte på å legge til rette for kvinners lønnsarbeid, som barnehager, familiepolitiske ordninger, deling av foreldrepermisjonen og forbud mot diskriminering av gravide, er derfor et bidrag til likestilling og likelønn.

18. Kilde er det franske Arbeids, sosial og solidaritetsdepartementet.

### 14.7.1 Sikre god barnehagedekning og skolefritidsordning

God barnehagedekning er et viktig virkemiddel for å gjøre det mulig for småbarnsforeldre å delta i yrkeslivet. Med et slikt tilbud er ikke familien avhengig av en hjemmeværende mor (eller far) for å få timeplanen til å gå opp. Vi vet at ansiennitet og jobberfaring er en viktig komponent i lønnsdannelsen. Dermed blir ordninger som tilbud om barnehage interessant i et likelønnsperspektiv, ut i fra en tanke om at økt deltagelse i arbeidslivet vil ha en positiv effekt på kvinners lønnsutvikling. I tillegg til god barnehagedekning vil også videre utvikling av skolefritidstilbudet gi en positiv innvirkning på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, etter som SFO oppfyller det samme behovet for barnetilsyn når foreldrene er på jobb.

### 14.7.2 Endringer i foreldrepermisjonsordningen

Som vi har sett i kapittel 12, er kvinners lange fravær fra arbeidsplassen i forbindelse med barneomsorg og fødsel en viktig årsak til at kvinner har lavere lønn enn menn per time.

På Island valgte man å reformere foreldrepermisjonsordningen som en respons på den negative effekten av foreldrepermisjon på kvinners lønn. Da foreldrepermisjonstiden ble vedtatt utvidet fra seks til ni måneder i 2000, ble de tre nye månedene forbeholdt far. I dag er en tredjedel av foreldrepermisjonstiden på Island forbeholdt mor, en tredjedel er forbeholdt far, og den siste tredjedelen kan foreldrene fordele mellom seg slik de ønsker. Med denne reformen ønsket islandske myndigheter å øke fedrenes deltagelse i barneomsorgen, forbedre barnefamilienes økonomi, forbedre kvinnes posisjon på arbeidsmarkedet og minske lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

Islandske fedre har i stor grad sluttet opp om reformen. I 2004 tok 89,8 prosent av islandske fedre pappapermisjon. I snitt tok fedrene ut 96 dager permisjon, mot 182 dager blant kvinnene. Dette viser at den delbare delen av permisjonen også på Island benyttes av mor, som vi kjenner det fra Norge. Andelen menn som tar ut lengre permisjon enn hva som er deres øremerkede rett, ligger på 17,1 prosent.

I 2007 ble den islandske foreldrepermisjonsreformen evaluert Gíslason (2007). Det viser seg at mødrenes lønn som andel av fedrenes lønn, har økt fra 58,2 prosent i 2001 til 64,0 prosent i 2004. Dette innebærer en reduksjon av lønnsforskjellene på nesten seks prosentpoeng. Her må man imidlertid

merke seg at det er snakk om bruttolønns-gapet, altså lønnsforskjeller hvor det ikke er kontrollert for arbeidstid. Ser man kun på nettolønns-gapet, hvor det er kontrollert for arbeidstid, ser vi at kvinner tjente 79,2 prosent av en manns lønn i 2000, mot 81,1 prosent i 2005. Dette innebærer en reduksjon i lønns-gapet på to prosentpoeng. I den sistnevnte statistikken er det kvinner og menn som sammenlignes, ikke mødre og fedre.

Utredningene konkluderer med at reformen trolig har bidratt til å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. De påpeker samtidig at det behøves mer forskning for å fastslå med sikkerhet om det har vært en slik effekt, eller om reduksjonen i lønns-gapet mellom kvinner og menn skyldes andre forhold enn permisjonsordningen.

Også i Norge har vi en egen fedrekvote som er forbeholdt far. Som vi så i kapittel 6, er seks uker av den totale foreldrepermisjonsperioden forbeholdt far. Dersom faren ikke benytter fedrekvoten, vil ukene normalt falle bort. Det er ikke utredet hvorvidt innføringen av fedrekvoten har hatt noen effekt på lønns-gapet i Norge. Sannsynligvis har det ikke vært noen effekt, siden den øremerkede perioden er så kort. Fortsatt er det mor som tar ut nesten hele permisjonen. I følge Danielsen og Lappegård (2003) tar 80 prosent av sysselsatte norske kvinner ut maksimum fødselspermisjon, det vil si 12 måneder med 80 prosent lønnskompensasjon. Dette innebærer at mødre har en mye lengre fraværperiode i forbindelse med en fødsel enn fedre.

### 14.7.3 Kontantoverføringer fra staten

Vi så i kapittel 4 at kvinner samlet sett mottar mer i pensjoner, trygder og andre stønader fra det offentlige, enn menn. Særlig i barnefasen bidrar det norske trygde- og skattesystemet til en betydelig omfordeling av inntekt fra menn til kvinner. Dette henger blant annet sammen med at kvinner tar større del i ubetalt husholdsarbeid og har større ansvar for barneomsorg. Kvinner som yter omsorg nyter godt av ordninger som subsidierer foreldres omsorg for egne barn, herunder foreldrepenger og kontantstøtte.

Mye har vært sagt og skrevet om kontantstøtten. Tidligere i denne utredningen har vi sett at kontantstøtten har ført til en betydelig reduksjon i arbeidstilbudet for mødre med ett- og toåringer. Rønsen (2004) observerte en nedgang i småbarnsmødres arbeidstilbud på 11 000 årsverk fra 1998 til 2002. Det er imidlertid ikke påvist noen negativ sammenheng mellom kontantstøtte og timelønnsnivået for småbarnsmødre. Schøne (2005) finner at reformen ikke har hatt noen innvirkning på

mødres lønninger. Sett i lys av den negative utviklingen i småbarnsmødres arbeidstilbud, kan man likevel hevde at kvinners tilknytning til arbeidsmarkedet er svekket gjennom kontantstøtteordningen.

## 14.8 Kunnskapsutvikling og informasjonsarbeid

Det er i årenes løp gjennomført en del holdningsskapende arbeid med mål om å rette søkelyset mot lønnsmessig forskjellsbehandling av kvinner og menn og gutters og jenters utdanningsvalg. Debatten om likelønn har vist seg som viktig i seg selv. Det er i dag mange som tar likestilling for gitt, og som blir overrasket når de blir konfrontert med at kvinner fortsatt i gjennomsnitt har en betydelig lavere timelønn enn menn. Informasjon og kunnskap bidrar til å sette fenomenet ulikelønn på dagsorden og dermed skape politisk debatt om tema. Noe som igjen er et bidrag til å påvirke holdninger, både hos arbeidsgiver, fagforeningene og kvinnene selv.

En grunn til at holdningsskapende arbeid er viktig er at mye av lønnsgapet grunner på gamle og etablerte holdninger om hva som er et akseptabelt lønnsbilde, og hvordan kvinners og menns arbeid blir verdsatt i arbeidsmarkedet. Et viktig virkemiddel er derfor informasjon og opplysning om hvordan lønnsbildet for kvinner og menn ser ut, hvilke rettigheter arbeidstakere har og hvilke regler arbeidsgiver er forpliktet av.

I perioden 1990–1994 finansierte Nordisk ministerråd prosjektet Lik lønn for kvinner og menn i Norden. Hensikten var nettopp å sette tema likelønn for kvinner og menn på dagsorden, både politisk og blant arbeidslivsorganisasjonene. Prosjektet finansierte forskning, publisering av flere bøker og informasjons- og debattheft. Det ble arrangert flere konferanser og seminarer, både nasjonalt og på nordisk nivå. Prosjektet utga tre debattbøker, som gir et bredt bilde av problemet og situasjonen i Norden, i tillegg til anbefalinger om virkemidler og tiltak (Nordisk ministerråd 1992, 1993, 1994).

Det er vanskelig å vurdere den direkte effekten på lønnsgapet av et slikt prosjekt. I evalueringsrapporten heter det at: »prosjektet lykkes i å skape debatt og fikk satt søkelyset på et gammelt kvinnepolitisk krav. Det ble fremskaffet nye tall og analyser som ble møtt med forundring og sinne. Kravet om likelønn ser ut til å vekke sterke motkrefter, og kan til tross for gode intensjoner og velvilje føre til konflikt og sterke motsetninger» (Nordisk ministerråd 1995:15).

terråd 1995:15). Videre heter det blant annet at likelønn fortsatt bør få høyeste prioritet i det likestillingspolitiske arbeidet, og at et sentralt virkemiddel er å holde likelønn som tema på den politiske dagsorden. Prosjektets erfaringer med å kombinere forskning, informasjon og offentlig debatt har vært positive.

Island fikk ny regjering i mai 2007. Denne regjeringen satte fokus på likelønn, med et konkret mål om å halvere lønnsforskjellen i offentlig sektor i løpet av sin regjeringstid. Dette initiativet er i stor grad en oppfølging av innsatsen i Reykjavik kommune, som lenge har satt fokus på likelønnsproblemet, blant annet ved å sette konkrete mål.

På slutten av 1990-tallet satte en stor fagforening i Reykjavik i verk en storstilt kampanje for likelønn.<sup>19</sup> Utgangspunktet var at det var gjennomført en kartlegging av inntekts- og lønnsgapet mellom kvinner og menn. Forskjeller i gjennomsnittlig lønnsinntekt viste seg å være på 26 prosent. Justert for ulike faktorer som yrke, arbeidstid, alder og yrkeserfaring, fant de et lønnsgap på 18 prosent. Som en følge av disse resultatene ble det satt i verk en storslått kampanje. Den inneholdt annonser i media, som viste eksempler basert på virkelige historier, blant annet kvinner som selv ba arbeidsgiver om lavere lønn enn menn. Det ble også organisert treningskurs for økt selvtillit blant kvinner som forberedelse til å stille lønnskrav i forhandlinger.

Til tross for denne innsatsen, var det imidlertid ikke mulig å måle noe betydelig reduksjon i lønnsgapet. Siste kartlegging viser imidlertid at lønnsforskjellene har sunket fra 18 til 14 prosent, når det er kontrollert for yrke, arbeidstid, alder og yrkeserfaring (Mosesdottir m. fl. 2006).

Island har nå satt av et fond for finansiering av forskning og utviklingsarbeid tilnyttet likelønn. Midler lyses ut hvert år, og fondet finansierer utviklingen av et likelønns sertifikat. Det er et prosjekt som gjennomføres som et samarbeid mellom tre universiteter, regjeringen og enkelte større offentlige og private bedrifter.<sup>20</sup>

Hensikten er å utvikle en godkjenning av bedrifter som arbeider aktivt for likelønn, tilsvarende andre former for sertifisering.<sup>21</sup> Målet er ikke en sertifisering av et konkret resultatet om likelønn på en bedrift. Hensikten er å sertifisere

19. Icelandic Commercial Workers' Union of Reykjavik, VR. Organiserer 20 000 medlemmer i over 100 yrker, med en overvekt av kvinner.

20. Kilde er Arelia Eydis Gudmundsdottir, University of Iceland.

21. Det finnes i dag flere former for sertifisering av virksomheter, som ISO (The international standards on environmental management, certification of products of organic origin, med flere).

bedrifter som kan dokumentere at de tar ulikelønnen på alvor ved å arbeide målrettet og systematisk for likelønn gjennom kartlegginger og handlingsplaner. Det skal utvikles en standard, både for hvordan en slik prosedyre kan gjennomføres på bedriftsnivå og hvordan bedrifter faktisk kan arbeide for likelønn. Det har vist seg at det er stor interesse blant virksomhetene for å delta i prosjektet. Begrunnelsen for å delta er, i følge bedriftene selv, blant annet at de ønsker å fjerne lønnsgapet, at det vil gi en kvalitetssikring av personalpolitikken og vise juridisk ansvar. En slik sertifisering vil gi virksomheten et godt omdømme med god praksis for ledelse og sosialt ansvar.

I 2004 innførte Frankrike *Label égalité professionnelle* som er en merking for likestillingsarbeid i virksomheter.<sup>22</sup> Det var et politisk initiativ, og ordningen er nedfelt i en *Nasjonal strategi for likestilling i arbeidslivet*, en avtale mellom myndighetene og arbeidslivsorganisasjoner. I en brosjyre om merkingen, heter det at merket skal være et synlig bevis på suksess, og bevis på en god dialog mellom myndighetene og den enkelte virksomhet. Systemet for merking er beskrevet som både enkelt og rigorøst. Merkingen håndheves av en internasjon-

nal organisasjon AFAQ AFNOR Certification,<sup>23</sup> hvor virksomheter kan søke om godkjenning. Søknadsskjema er lagt ut på nettet, og søker må godtgjøre sitt arbeid for likestilling. Godkjenning skjer ved hjelp av en fast prosedyre, hvor merkekommissjonen stiller spørsmål, ber om mer informasjon og eventuelt om et intervju. Kommisjonen består av representanter fra myndighetene, fagforeninger og lederorganisasjoner. Merkingen varer tre år, med en inspeksjon halvveis. I 2005 fikk de fem første virksomhetene godkjent merking.

Merkingen gjelder likestilling, og er ikke begrenset til likelønn. Den omfatter tre kriterier organisert rundt tema. Ett tema er handlinger rettet mot likestilling på jobben, hvor et viktig mål er å oppnå kjønnsbalanse og likestilling, gjennom informasjon og handlingsplaner. Det andre tema er ledelse og menneskelige ressurser, og skal sikre kvinner og menn lik adgang til opplæring og lederstillinger. Tredje tema dreier seg om forholdet mellom jobb og familie, og retter seg mot arbeidstidsordninger, arbeidsmiljø og hensynet til karriereutvikling i forbindelse med foreldrepermisjon.

22. [femmes-egalite.gouv.fr](http://femmes-egalite.gouv.fr)

23. Afaq Afnor Certification er et internasjonalt selskap som gir sertifikater på en rekke områder.

## Kapittel 15

# Forslag til tiltak for likelønn mellom kvinner og menn

### 15.1 Vurderinger

I kapitlet legger et flertall av Likelønnskommisjonens medlemmer frem sine forslag til tiltak for likelønn mellom kvinner og menn.

Medlemmene Anne Enger (leder), Erling Barth, Anne-Jorunn Berg, Hege Brækhus, Oddbjørn Raaum, Torgeir Aarvaag Stokke og Hege Torp utgjør Likelønnskommisjonens flertall. Likelønnskommisjonens medlem Tom Colbjørnsen har gitt en særuttalelse, som er gjengitt i kapittel 17.

Likelønnskommisjonens flertall, alle unntatt Colbjørnsen, står samlet bak alle forslagene nedenfor.

#### *Formål og virkemåte*

Som vist i kapittel 1 kan prinsippet om likelønn operasjonaliseres på flere måter. Målene vi setter for likelønnsarbeidet er derfor en følge av hvordan vi definerer og forstår kravet om likelønn mellom kvinner og menn. Likelønn for kvinner og menn er ikke et mål om lik lønn for alle, men at lønn skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn og at urimelige lønnsforskjeller basert på kjønn ikke kan aksepteres. Det eksisterer imidlertid forskjellige oppfatninger om hvordan dette skal tolkes og om virkemidlene for å oppnå likelønn. Likelønn som krav om lik fordeling, gir en målsetting om resultatlikhet. Likelønn som retten til like muligheter, fører til et mål om sjanselikheter. En tredje innfallsvinkel kan være et krav om likelønn i betydningen riktig prising av arbeidskraftressursene for å oppnå økonomisk effektivitet.

En viktig målsetting for tiltakene som er vurdert av Likelønnskommisjonen, er at de skal bidra til å styrke kvinners posisjon i arbeidsmarkedet. Kvinner og menn skal sikres like vilkår som likeverdig arbeidskraft. Kommisjonen har derfor ikke vurdert kompensierende forslag, som for eksempel lavere skatt for kvinner eller lavere arbeidsgiveravgift for kvinnelige ansatte.

#### *Effekten av tiltaket*

Hvilken effekt et tiltak er forventet å få, er avhengig av hvilken årsaksanalyse som legges til grunn når lønnsgapet skal forklares. Dersom en forutsetter at det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og lønnsforskjeller er resultat av frie individuelle valg, vil en forvente at reguleringer og lovgivning får andre typer effekter, enn om man mener at ulikelønn kan tilbakeføres til makt og strukturelle forhold. I et maktperspektiv vil en forvente at forskjeller kan reduseres ved hjelp av offentlige tiltak, som lovgivning, regulering og økonomisk omfordeling. I et markedsøkonomisk perspektiv vil en ha mindre tro på effekten av lovgivning, skatter og offentlige overføringer. Markedskrefter styrt av tilbud og etterspørsel, vil ha en tendens til å nøytralisere effekten av slike reguleringer. Det er likevel slik at offentlige inngrep vil kunne påvirke markedsløsningen, inkludert lønnsforskjellen mellom kvinner og menn.

I kapittel 13 diskuterte vi årsakene til lønnsgapet mellom kvinner og menn, og viste at ulikelønn ikke har én årsak. I vår analyse av årsakene til lønnsgapet fant vi at det er en rekke forhold som påvirker hverandre gjensidig. Det er ikke mulig å snakke om at *enten* kvinners og menns valg *eller* samfunnets strukturer forklarer lønnsgapet. Vi ser heller at valg og rammebetingelser spiller sammen. Forventet effekt av tiltakene må derfor vurderes ut fra slike samspillseffekter.

Noen av tiltakene under er rettet direkte inn på å minske lønnsgapet, som for eksempel styrking av den lovbestemte plikten til å arbeide for likestilling og et likelønnsloft i offentlig sektor. Andre tiltak vil ha en mer indirekte effekt. Det gjelder for eksempel de familiepolitiske tiltakene, som vil virke langsiktig og gjennom at kvinner og menn endrer sin arbeidsmarkedsatferd. Det vil si at det for noen tiltak vil være enklere å måle effekten på relativt kort sikt, samtidig som det kan være usikkerhet om den langsiktige effekten. For andre tiltak vil virkningene være langsiktige, og det kan være vanskelig å vise til en direkte sammenheng mellom tiltak og måloppnåelse (likelønn) på kort sikt.

*Fordeler og ulemper – utilsiktede sidevirkninger*

En annen diskusjon er hvordan tilsiktede fordeler av et gitt tiltak skal veies mot utilsiktede ulemper og kostnader knyttet til det samme tiltaket. Det vil også være et dilemma knyttet til hva som skal underlegges offentlig kontroll og styring, og hva som skal overlates til den enkelte og til private institusjoner. Oppnådde fordeler knyttet til tiltakene og kostnader ved gjennomføringen må veies opp mot hverandre.

I mandatet som ligger til grunn for Likelønnskommisjonens arbeid, heter det at gjennomføringen av lønnsforhandlingene er partene i arbeidslivets ansvar. Det må derfor trekkes en grense mellom når og hvordan offentlige myndigheter kan gripe inn, og hva som bør overlates til arbeidslivets organisasjoner og gjeldende forhandlingsregime. Helt siden likelønn ble regulert gjennom Lov om likestilling mellom kjønnene, har en del tiltak for likelønn vært svært kontroversielle. Det gjelder i stor grad forslag som griper inn i partenes frie forhandlingsrett, tariffavtalene og Arbeidsrettens kompetanse.

Likelønnskommisjonens flertall vil understreke at partenes ansvar for lønnsdannelsen forplikter dem til å arbeide for likelønn mellom menn og kvinner. Plikten til å arbeide for likestilling i likestillingsloven pålegger arbeidslivets organisasjoner aktivitetsplikt innenfor sitt virkefelt. Det vil si at organisasjonene har en plikt til å arbeide aktivt for likestilling og likelønn innenfor sine arbeidsområder, herunder i tariffrevisjonene og i sikring av medlemmenes rettigheter som arbeidstakere.

Likelønnskommisjonens flertall har også foretatt en avveining mellom hva som kan og bør underlegges offentlig styring og hva som tilhører vårt individuelle handlingsrom. Dette er for eksempel aktuelt når vi diskuterer familiepolitiske tiltak. Spørsmålet er hvor langt offentlige føringer skal gå i å legge premisser for hvordan familien skal organisere sin hverdag. Likelønnskommisjonens flertall ser et klart dilemma mellom offentlig regulering av hvem av foreldrene som skal benytte foreldrepermisjonen, og foreldrenes vurdering av hva som er best i deres situasjon.

Kvinner er ikke en enhetlig gruppe, og i lønns spørsmål kan det oppstå interessemotsetninger mellom ulike yrkesgrupper. Tradisjonelt har likelønn i stor grad vært et spørsmål om å heve lavlønnsgrupper, hvor kvinner utgjorde en stor andel. I dag er likelønn også et spørsmål om forskjeller mellom relativt godt betalte yrkesgrupper dominert av henholdsvis kvinner og menn. Tiltak for likelønn kan derfor omfatte både lavlønnsloft, og

heving av kvinnedominerte yrkesgrupper med høyere utdanning og dermed relativ høy lønn. Videre vil flere kvinner i ledende stillinger bidra til å redusere det gjennomsnittlige lønnsgapet mellom kvinner og menn. I enkelte tilfeller kan disse tiltakene, som ivaretar ulike likelønns hensyn, komme i konflikt med hverandre.

**15.2 Forslag til tiltak**

Problemet ulikelønn mellom kvinner og menn har ikke én løsning. Likelønnskommisjonens flertall foreslår derfor tiltak for likelønn som treffer bredt og på flere felter.

Den følgende oversikten omfatter i alt seks tiltak hvor målet er å minske (time) lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. I oversikten blir tiltakene beskrevet, hvordan de konkret kan utformes og hvordan de er tenkt å virke. For hvert tiltak diskuterer vi styrke og svakhet ved gjennomføring og for måloppnåelse. Utilsiktede sidevirkninger og forventet effekt på timelønns gapet blir også vurdert. Noen av tiltakene plasserer ansvaret for gjennomføringen hos myndighetene. Andre er utformet som en oppfordring og anbefaling til organisasjonene i arbeidslivet.

**15.2.1 Styrking av Likestillings- og diskrimineringsombudet for oppfølging av likestillingslovens plikt til å arbeide for likestilling**

Likelønnskommisjonens flertall foreslår at Lov om likestilling mellom kjønnene styrkes og at Likestillings- og diskrimineringsombudet får økte ressurser, med sikte på å styrke håndhevingen av lovens plikt til å arbeide for likestilling, herunder likelønn. Målet med tiltaket er at arbeidsgivere skal arbeide mer aktivt for likestilling og likelønn gjennom systematisk og aktivt planarbeid – i tråd med lovens intensjon.

*Bakgrunn*

I følge Lov om likestilling mellom kjønnene har alle offentlige og private virksomheter og arbeidslivsorganisasjoner en plikt til å arbeide for likestilling, herunder likelønn. Arbeidsgiver er pålagt å redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i årsberetningen eller årsbudsjettet. Loven stiller ikke samme krav til håndheving av plikten om aktivitet. Erfaringene omtalt i kapittel 14 tyder på at bestemmelsen er lite effektiv, og ordningen er kritisert for å ha ført til rutinemessig

papirarbeid uten substans. Dette kan blant annet skyldes at Likestillings- og diskrimineringsombudet har begrenset med ressurser til å håndheve plikten, og at lovbestemmelsen hun håndhever er for lite presis.

#### *Tiltakets utforming*

- a) Det bevilges økte ressurser til Likestillings- og diskrimineringsombudet som skal sikre at ombudet kan være en aktiv pådriver og føre kontroll med at plikten til å arbeide for likestilling, herunder likelønn, gjennomføres på virksomhetsnivå. Den økte aktiviteten bør omfatte følgende:
- Det skal gjennomføres systematiske undersøkelser om og hvordan likestillingslovens bestemmelse om plikt til å arbeide for likestilling, med vekt på likelønn, overholdes på virksomhetsnivå. Målgruppen er først og fremst større virksomheter i offentlig og privat sektor. Kontrollen skal kombineres med et aktivt veiledningsarbeid og oppfølging av virksomheter hvor det blir påvist ulik lønn for samme arbeid og for arbeid av lik verdi. Erfaringene fra Sveriges lønnsgranskninger, kan legges til grunn, se kapittel 14.
  - Det skal legges vekt på at likelønn for kvinner og menn er et sentralt mål når det gjelder plikten til å arbeide for likestilling. Samtidig bør lokale aktiviteter og planarbeid også inneholde tiltak for kjønnsnøytral rekruttering og karriereplanlegging for virksomheten.
  - Ombudet skal informere om hvilke rettigheter ansatte har, hvordan arbeid av lik verdi kan måles og hvilken støtte ombudet kan tilby i eventuelle klagesaker. Ombudet skal utvikle og drifte et enkelt tilgjengelig it-basert verktøy for arbeidsvurdering. (Gjerne etter modell av det svenske systemet Lönelots). Verktøyet legges ut på nettet til fri bruk.
- b) Håndhevingen av plikten til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling, herunder likelønn, i Lov om likestilling mellom kjønnene § 1a, styrkes. Likestillingslovens § 1 a tredje ledd presiseres slik at det også skal redegjøres for tiltak som i lys av annet ledd er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt.
- Lov om likestilling mellom kjønnene § 1 a inneholder allerede en aktivitetsplikt i andre ledd. Denne aktivitetsplikten er imidlertid ikke fulgt opp i tredje ledd der virksomhetenes redegjørelsesplikt er beskrevet. Redegjørelsen skal slik loven er nå, inneholde en beskrivelse av situasjonen i bedriften når det gjelder likestilling og tiltak som er iverksatt og som planlegges for å fremme likestilling. Dersom virksomheten ikke har igangsatt slike tiltak og ikke har planer om slike, har virksomheten heller ingen redegjørelsesplikt ut over en ren situasjonsbeskrivelse. Likelønnskommisjonens flertall legger til grunn at aktivitetsplikten bør styrkes, og at det må skje ved en skjerping av rapporteringsplikten i likestillingslovens § 1 a tredje ledd.
- c) Det tas inn en hjemmel i likestillingsloven om forskrift som styrker og presiserer innholdet i plikten til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene, herunder likelønn. Forskriften skal gjøre rede for hvordan plikten skal gjennomføres på virksomhetsnivå og blant annet presisere at arbeidet skal omfatte likelønn. Forskriften skal også differensiere mellom små og store virksomheter.
- Utvidet plikt til å arbeide for likestilling ble tatt inn i Lov om likestilling mellom kjønnene i 2002, se nærmere omtale i kapittel 7. Forarbeidene til denne lovendringen gir en ganske detaljert oversikt over hva som bør med i en redegjørelse om likestilling. Det heter blant annet at det er særlig lønns- og personalforhold som vil være mest aktuelle. Forskriften bør bygge på forarbeidene og gi en konkret og presis oversikt over hva som skal være med i en redegjørelse om likestilling, herunder likelønn.
- d) En plikt til å utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgrupper, og gjøre denne tilgjengelig for de ansatte, hjemles i Lov om likestilling mellom kjønnene ved en lovendring. Plikten gjelder virksomheter i både offentlig og privat sektor.
- Statistikken utarbeides slik at den både kan avsløre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som utfører samme arbeid, og for grupper som utfører hva man har vurdert som arbeid av samme verdi. Statistikken skal gjøre det mulig å sammenligne lønn etter kjønn for ulike stillinger, dominert av henholdsvis kvinner og menn.
  - Lønnsstatistikken gjøres tilgjengelig for alle ansatte, slik at de får anledning til å sammenligne sin lønn med gjennomsnittet, for egen stillingsgruppe og andre stillingsgrupper.

- Små virksomheter omfattes ikke av pålegget om lønnsstatistikk. Unntaket gjelder også for virksomheter der det er få arbeidstakere av hvert kjønn innen hver stillingsgruppe. Reglene for unntak basert på virksomhetens størrelse må utarbeides av myndighetene etter råd blant annet fra partene i arbeidslivet. Ulike hensyn vil spille inn. Systematiske undersøkelser og lønnsstatistikk gir en svært upresis indikator på eventuell forskjellsbehandling i små virksomheter. I små grupper kan tilfeldig og individuell variasjon i arbeidstakers kvalifikasjoner og oppgaver ha så stor betydning at gruppeforskjeller ikke gir god mening. Også av hensyn til personvern bør virksomhetene som omfattes av denne bestemmelsen være over en viss størrelse. På den annen side er de fleste virksomheter i Norge relativt små. For å omfatte så mange arbeidstakere som mulig, bør derfor grensen for antall ansatte ikke settes for høyt. Myndighetene må også spesifisere kriteriene for å plassere de enkelte arbeidstakere i stillingsgruppe. Eksisterende yrkesklassifisering vil danne et naturlig utgangspunkt, men kriteriene må vurderes i forhold til likestillingslovens verdibegrep.

Begrunnelsen for å styrke ombudet og plikten til å arbeide for likestilling ligger i en antakelse om at arbeidsgivere og arbeidslivsorganisasjonene i dag ikke oppfyller likelønnsbestemmelsen og retten til likelønn. Tiltaket er forventet å få en direkte effekt på lokal fastsetting av lønn, ved at forskjellsbehandling som skyldes kjønn skal rettes opp, for enkeltpersoner og stillings- og yrkesgrupper.

Det viktigste elementet er forebygging, gjennom at det legges opp til planmessig personalpolitisk arbeid på virksomhetsnivå. En slik aktiv lokal prosess er forventet å styrke kvinner som forhandlere, blant annet ved at det blir større åpenhet om lønn og at tema blir satt på dagsorden. Større åpenhet kan sikre et bedre grunnlag for at det blir lagt et kjønnsperspektiv på de lokale forhandlingene.

I tillegg vil tiltaket bidra til å avdekke brudd på likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven. Det må forventes at det blir lettere for ansatte å ta opp klagesaker med ombudet. Dersom usakelige lønnsforskjeller ikke blir rettet opp ved minnelige ordninger, kan ombudet behandle saken og om nødvendig fremme en klagesak.

*Likelønnskommisjonens flertall foreslår:*

*a) Håndhevingen av plikten til å arbeide for likestilling, herunder likelønn, i likestillingsloven (§ 1a)*

*styrkes. Likestillings- og diskrimineringsombudet får en økt bevilgning på 10 millioner kroner per år, og gjennomføringen av tiltaket presiseres i det årlige tildelingsbrevet.*

*Lov om likestilling mellom kjønnene endres:*

*b) Håndhevingen av plikten til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene, herunder likelønn, styrkes*

*c) Det gis en hjemmel for forskrift om innholdet i plikten til å arbeide for likestilling, herunder likelønn*

*d) Virksomheter over en viss størrelse blir pålagt å utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgruppe. Statistikken gjøres tilgjengelig for alle ansatte.*

### 15.2.2 Lønnsloft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor

Likelønnskommisjonens flertall foreslår at myndighetene og partene i arbeidslivet gjennomfører et lønnsloft for utvalgte kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor. En forutsetning for å gjennomføre lønnsloftet, er at det etableres en avtale mellom partene om at lønnsveksten i offentlig sektor kan være høyere enn i privat sektor, og at nye relative lønnsforhold mellom grupper ikke utløser kompensasjonskrav. Lønnsloftet kan ikke gjennomføres administrativt fra myndighetenes side alene. Forslaget vil være treffsikkert i forhold til verdsettingsdiskriminering av kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor.

#### Bakgrunn

En vesentlig del av lønnsgapet mellom kvinner og menn henger sammen med at det er betydelige lønnsforskjeller mellom privat og offentlig sektor.<sup>1</sup> Kvinner utgjør om lag 70 prosent av de ansatte i offentlig sektor, og lønnsnivået her er generelt lavere enn i privat sektor. Særlig har vi sett at kvinnedominerte utdanningsgrupper får lav avkastning av utdanning og erfaring i offentlig sektor.

#### Tiltakets utforming

- Myndighetene og partene i arbeidslivet gjennomfører et lønnsloft for utvalgte kvinnedominerte yrker i offentlig sektor. En forutsetning for å gjennomføre lønnsloftet, er at det etableres en avtale mellom partene om at lønnsveksten i offentlig sektor kan være høyere enn i privat sektor, og at nye relative lønnsforhold

1. Årsakene til lønnsforskjellene mellom sektorene ble drøftet i kapittel 8, 9 og 10.



mellom grupper ikke utløser kompensasjonskrav. Lønnsløftet kan ikke gjennomføres administrativt fra myndighetenes side alene.

- Lønnsløftet går ut på at det bevilges friske midler over statsbudsjettet, om lag 3 milliarder, som i forbindelse med en tariffrevisjon skal brukes til å heve lønnsnivået for kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor. Det nye nivået på offentlige lønnsutgifter videreføres.

Tiltaket kan utformes slik at yrkesgrupper hvor mer enn to tredjedeler av de ansatte er kvinner, gis et ekstra lønnstillegg som tilsvarer det gjennomsnittlige lønnsgapet mellom menn og kvinner i den aktuelle sektoren. Et eksempel fra kommunesektoren illustrerer dette: I KS-området er lønnsgapet mellom kvinner og menn med 1–4 års høyere utdanning 31 200 kroner per år. Dette eksemplet på lønnsløft innebærer at kvinnedominerte yrkesgrupper i KS-området, både menn og kvinner som tilhører denne gruppen, gis et lønnstillegg på 31 200 kroner per år, i tillegg til ordinær lønnsstigning. For nærmere beregninger av et eksempel på lønnsløft, vises det til kapittel 16 og Vedlegg 2 (Statistisk sentralbyrå 2008).

Likelønnskommisjonens flertall vil understreke at det er opp til partene i arbeidslivet å komme til en enighet om hvilke yrkesgrupper som skal tilgodeses i slike ekstraordinære oppgjør. Analysene i denne utredningen viser at lønnsforskjellene mellom kjønnene er størst blant dem med 1–4 års høyere utdanning. Vi har derfor tatt utgangspunkt i denne gruppen lønnstagerer når lønnsløftet skulle illustreres.

Likelønnskommisjonens flertall legger til grunn at tiltaket vil ha effekt på timelønnsforskjellen mellom kjønnene. En bedring av den lønnsmessige uttellingen av å jobbe i offentlig sektor vil bidra til å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Beregningene av eksempelet i Vedlegg 2 anslår at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn forventes å minske med 1,5 prosentpoeng innenfor offentlig sektor. Nærmere 150 000 årsværk vil få økt lønn i dette eksempelet.

Likelønnsløftet kan imidlertid være problematisk, ettersom en inngripen i lønnsdannelsen kan tenkes å få utilsiktede konsekvenser for norsk økonomi, sysselsetting og konkurransekraft. Som følge av økte lønnskostnader i offentlig sektor, kan man blant annet forvente høyere rente og høyere leverandørkostnader for industrien. For nærmere omtale av konsekvensene av et eksempel på lønnsløft viser vi til kapittel 16 og til Vedlegg 2.

Et annet sentralt moment er spørsmålet om hvorvidt man vil klare å opprettholde de nye lønns-

relasjonene mellom yrkesgrupper i offentlig sektor etter at lønnsløftet er gjennomført. Erfaringsmessig er det fare for at gamle relasjoner vil reetableres gjennom lønnsglidning over tid.

Likelønnskommisjonens flertall vil advare mot å gjennomføre tiltaket uten at det er tilstrekkelige forsikringer mot at slike utilsiktede konsekvenser vil utløses. Det kreves solidaritet fra brede grupper arbeidstakere, arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverne dersom virkningen av lønnsløftet skal bli varig.

*Likelønnskommisjonens flertall foreslår:*

*Myndighetene og partene i arbeidslivet gjennomfører et lønnsløft for utvalgte kvinnedominerte yrker i offentlig sektor.*

*En forutsetning for å gjennomføre lønnsløftet, er at det etableres en avtale mellom partene om at lønnsveksten i offentlig sektor kan være høyere enn i privat sektor, og at nye relative lønnsforhold mellom grupper ikke utløser kompensasjonskrav. Lønnsløftet kan ikke gjennomføres administrativt fra myndighetenes side alene.*

### 15.2.3 Kombinerte lavlønns- og kvinnepotter i privat sektor

Likelønnskommisjonens flertall oppfordrer partene som forhandler i privat sektor til å sette av midler til kombinerte lavlønns- og kvinnepotter i lønnsforhandlingene. Begrunnelsen for forslaget er at en økning av lønnsnivået for de kvinnetunge lavlønnsgruppene i denne sektoren, vil kunne bidra til å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

#### Bakgrunn

Som vi så i kapittel 11 arbeider de fleste kvinner i Norge i offentlig sektor. Man må imidlertid ikke glemme at det også finnes flere kvinnetunge forhandlingsområder i privat sektor. Dette er grupper som har et relativt lavt lønnsnivå, herunder ansatte i varehandelen og hotell- og restaurantbransjen. For å minske lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i privat sektor har det i flere av våre nordiske naboland vært gjort forsøk med å sette av egne potter i lønnsoppgjørene i privat sektor som øremerkes slike lavlønnte, kvinnedominerte yrkesgrupper.

#### Tiltakets utforming

- Partene i arbeidslivet som forhandler i privat sektor, oppfordres til å sette av midler til kombinerte lavlønns- og kvinnepotter i lønnsforhandlingene.

Pottene kan for eksempel utformes etter svensk modell, som beskrevet i kapittel 14. Denne modellen bygger både på lavlønn og kjønn, og blir av svensk LO sett som et verktøy for å endre relasjoner og endre lønnsnivået for lavtlønnede kvinner. Her beregnes pottene både på bakgrunn av andelen lavtlønte i forhandlingsområdet og andelen kvinner i området. Jo større prosentandel kvinner i tariffområdet, jo større pott tilfaller altså dette tariffområdet. Modellen kan ha andre fordelingsvirkninger i Norge, hvor også tradisjonen for samordnede lavlønnssatsinger er sterkere enn i Sverige.

En fordel ved kombinerte lavlønn- og kvinnepotter i privat sektor, er at det er et mer treffsikkert likelønnsiltak enn rene lavlønnstillegg. Som vi har sett over, har en sentral strategi for norsk fagbevegelse vært å heve kvinnes lønn gjennom en klar lavlønnprofil for alle lavtlønte. Dette har vist seg å ikke gi gode nok resultater. En modell hvor også kvinneandel ligger til grunn for fordeling av pottene, kan antas å gi mer merkbare resultater på lønnsgapet mellom kvinner og menn i privat sektor.

På den annen side vil dette være et tiltak som vil være svært kontroversielt, blant annet fordi det innebærer at lønn ikke fordeles på bakgrunn av bedriftens verdiskapning og arbeidstakernes verdi for arbeidsgiver, men på bakgrunn av arbeidstakers kjønn og plassering i lønnsstigen. Tiltaket kan dermed komme i konflikt med arbeidsgivers mål om høyest mulig produktivitet og verdiskapning.

Erfaringer fra Sverige har dessuten vist at mannsdominerte lavlønnsgupper var svært negative til forslaget. Med den svenske modellen kom disse gruppene dårligere ut, ettersom lavlønn- og kvinnepottene innebærer en faktisk omfordeling av lønnsmidler fra menn til kvinner.

*Likelønnskommisjonens flertall foreslår:*

*Partene i arbeidslivet som forhandler i privat sektor, anbefales å sette av midler til kombinerte lavlønn- og kvinnepotter i lønnsforhandlingene.*

#### 15.2.4 Likere deling av foreldrepermisjonen

Likelønnskommisjonens flertall foreslår at foreldrepengeordningen (folketrygdlovens kapittel 14) endres for å sikre at mødre og fedre deler likere på foreldrepermisjonen. Dette bør gjøres gjennom å reservere en tredjedel av foreldrepengeperioden til far, og en tredjedel til mor. Hensikten er blant annet at fravær fra arbeidsmarkedet i forbindelse med fødsel og barneomsorg skal deles likere mellom mødre og fedre.

#### Bakgrunn

I Norge har vi i dag en svært sjenerøs foreldrepengeordning i forbindelse med fødsel og adopsjon. Dette er en ordning som anses som et viktig virkemiddel for likestilling mellom kjønnene, ikke minst fordi den bidrar til å sikre kvinners tilknytning arbeidsmarkedet i småbarnsfasen.

Mesteparten av dagens stønadperiode, som totalt er på 54 uker med redusert sats for lønnskompensasjon (80 prosent), kan deles mellom foreldrene. Til tross for dette tar de fleste mødre ut nesten hele permisjonen. De fleste fedre tar bare ukene som er reservert for dem gjennom den såkalte fedrekvoten, som i dag er seks uker. Dette innebærer at mødre har en mye lengre fraværperiode i forbindelse med en fødsel enn fedre.

I kapittel 12 så vi at selv om det tas hensyn til alle andre relevante forskjeller, er det slik at kvinner med barn har lavere timelønn enn kvinner uten barn, og at denne forskjellen øker med antall barn. For menn er tendensen motsatt. Menn med barn har høyere timelønn enn menn uten barn. Med en tredelt foreldrepermisjonsordning vil mødres og fedres fravær fra arbeidsmarkedet bli likere fordelt. Det er grunn til å anta at kvinners lønnstap som følge av å få barn, vil reduseres når også menn må ta sin del av ansvaret på hjemmebane.

#### Tiltakets utforming

- Folketrygdloven endres for å sikre at mødre og fedre deler likere på foreldrepermisjonen. Dette gjøres gjennom å reservere en større del av foreldrepengeperioden til far. Tiltaket utformes etter mal av den islandske foreldrepengeordningen. Her deles den totale stønadperioden i tre: En tredjedel reserveres mor, en tredjedel reserveres far og den siste tredjedelen kan foreldrene bestemme hvem som skal ta ut. Gjennomføres denne ordningen i Norge, vil vi få en tilnærmet 4+4+4-modell, hvor far og mor får fire måneder hver med foreldrepenge, mens de siste fire månedene kan deles mellom foreldrene slik de ønsker. Dersom foreldrene ikke bor sammen, får omsorgspersonen rett til å overta den andre av foreldrenes del av stønadperioden.

I forbindelse med en omlegging av foreldrepermisjonsordningen, er det flere andre endringer regjeringen kan vurdere.

- Det bør vurderes om taket på 6G bør heves for å unngå at tredelingen får negativ innvirkning på småbarnsfamiliers økonomi.

- Det bør vurderes om alle fedre som har oppjent rett til foreldrepenge basert på egen yrkesaktivitet, skal få rett til å ta ut en tredel av permisjonen, uavhengig av om mor er yrkesaktiv (selvstendige rettigheter). Selvstendige fedrerettigheter kan være en forutsetning for å gjennomføre en tredeling av permisjonen på en hensiktsmessig måte.
- Det kan også vurderes om mødre og fedre som i dag ikke har opparbeidet rett til foreldrepenge, bør få en ny minstestøtte på nivå med minstepensjon til erstatning for dagens engangsstønad.

Likelønnskommisjonens flertall ber regjeringen ta nærmere stilling til den konkrete utformingen av en tredelt foreldrepengeordning.

Det finnes flere argumenter for hvorfor en større del av foreldrepermisjonen bør reserveres for far. Erfaring fra Norge og andre land, viser at en permisjon som fritt kan deles mellom mor og far, nesten alltid brukes av mor. Øremerkede fedrekvoter har vist seg som et effektivt virkemiddel for å få far til å ta ut permisjon. I Norge tar nærmere 90 prosent av fedrene med rett til fedrekvote ut de øremerkede ukene. I Island bruker også omtrent 90 prosent av fedrene sin rett til foreldrepermisjon. I gjennomsnitt tar islandske menn ut 96 dager permisjon, noe som tilsvarer den delen som er øremerket fedrene.

En øremerket permisjon vil også gi fedrene sterkere rettigheter ovenfor sine arbeidsgivere. Vi så i kapittel 6 at fedre kan bli møtt med negative reaksjoner på arbeidsplassen dersom de ønsker å ta ut mer permisjon enn det som er reservert for dem. Det kan bli oppfattet som et signal om at de ikke ønsker å satse helt og fullt på jobben. Fedrekvoten, derimot, fungerer som en «ferdigforhandlet grense» i forhold til arbeidets krav. En utvidet fedrekvote kan dermed medvirke til å bedre fedres situasjon på arbeidsplassen, fordi den vil skape større aksept for at også fedre får fravær fra arbeidslivet når familien får barn.

Et tredje argument for en likere deling av foreldrepermisjonen, er at dette vil gjøre kvinner og menn mer likestilte i jobbsøkersituasjonen. En arbeidsgiver vil i fremtiden måtte betrakte en ung kvinne og en ung mann som søker jobb på tilnærmet samme måte når det gjelder risikoen for at de kan komme til å gå ut i foreldrepermisjon. I dag tyder klagesakene til Likestillings- og diskrimineringsombudet på at det foregår diskriminering av jobbsøkende kvinner som er gravide eller som arbeidsgiver tror vil bli gravide.

Tredelingen innebærer at familier som ønsker at barnet skal fullammes de seks første månedene, slik de nasjonale retningslinjene for amming anbefaler, kan gjøre dette. Mor kan med den islandske ordningen, overført til norske forhold, ta ut maksimalt nærmere åtte måneders permisjon med foreldrepenge, mens far da kan ta de fire siste månedene, som et minimum. Eksempelet forutsetter at familien tar ut foreldrepermisjon med redusert lønnskompensasjon (80 prosent lønn), slik det store flertall av familier gjør i dag.

På den annen side kan en likere deling av foreldrepermisjonen fra statens side oppleves som en overdreven inngripen i familiens private sfære. Mange mener at det er den enkelte familie som vet best hvilken løsning som passer dem når det gjelder omsorg for egne barn. Derfor kan det være uheldig hvis staten via lovverket gir detaljerte påbud som griper inn i arbeidsdelingen i hjemmet.

Noen småbarnsfamilier vil tape økonomisk som følge av at far – og ikke mor – «må» være borte fra arbeidsplassen i minst fire måneder. Uttak av foreldrepermisjon vil for mange innebære et reelt inntektstap, ettersom foreldrepengeordningen ikke fullt ut kompenserer for tapt inntekt. Dette rammer fedre i større grad enn mødre, ettersom det er flere fedre enn mødre som tjener mer enn 6G (seks ganger folketrygdens grunnbeløp).

*Likelønnskommisjonens flertall foreslår:*

*Folketrygdlovens kapittel 14 endres for å sikre at mødre og fedre deler likere på foreldrepermisjonen. Endringen består i at en tredjedel av foreldrepengeperioden reserveres til far, etter mal av den islandske foreldrepengeordningen (som beskrevet ovenfor).*

### 15.2.5 Rettigheter etter endt foreldrepermisjon

Likelønnskommisjonens flertall anbefaler organisasjonene i arbeidslivet å innføre en tariffestet rett til gjennomsnittlig lønnstillegg for foreldre som har fravær fra arbeidsplassen i forbindelse med fødsel og foreldrepermisjon. Målet er å sikre at mødre og fedre ikke blir hengende etter i lønnsutviklingen mens de er i foreldrepermisjon.

#### *Bakgrunn*

Som vi har sett, viser både norsk og internasjonal forskning at det å få barn kan være noe av forklaringen på at kvinner har lavere lønn enn menn. Man antar at barns negative innvirkning på mors lønnsutvikling henger sammen med at mødre har en mye lengre fraværperiode i forbindelse med en fødsel enn fedre.

*Tiltakets utforming*

- Organisasjonene i arbeidslivet oppfordres til å innføre en tariffestet rett for arbeidstakere som har vært fraværende på grunn av foreldrepermisjon. Disse får tariffestet rett til et gjennomsnittlig lønnstillegg – som minimum – ved tilbakekomst til arbeidsplassen.
- Det bør vurderes på et senere tidspunkt om en slik rettighet trenger lovstøtte slik at de ikke-tariffdekkede områdene av privat sektor også dekkes.

Hvordan det gjennomsnittlige lønnstillegget skal beregnes, bør være et tema for forhandlinger mellom partene ved tariffavtalerevisjon. Flere modeller er mulige. Lønnstillegget kan beregnes på bakgrunn av tilleggene alle de andre ansatte i bedriften har fått i fraværperioden, eller på bakgrunn av lønnstilleggene som andre ansatte i samme stillingskategori eller utdanningsgruppe har fått i perioden. Prinsippet bør imidlertid være at en ansatt i foreldrepermisjon ikke skal tape i lønnsutvikling sammenlignet med ansatte som ikke er i permisjon.

Tiltaket vil sikre at det lønsmessige tapet ved å ta foreldrepermisjon, blir mindre. De fleste vil være enige i at omsorg for barn er en viktig samfunnsoppgave. Det er ikke rimelig at foreldre som gruppe skal straffes lønsmessig for å påta seg denne oppgaven. Fellesskapet bærer en andel av kostnadene gjennom skattefinansiert foreldrepermisjon og subsidierte barnhager. Dette tiltaket kan innebære at arbeidsgiver må ta en del av kostnaden.

Tiltaket vil bidra til å redusere lønnsforskjellene mellom kjønnene fordi det fortsatt er mødre som tar ut mesteparten av foreldrepermisjonen. Et gjennomsnittlig lønnstillegg vil forhindre at mødre taper i lønnsutvikling mens de er hjemme med barnet.

Det kan meget vel tenkes at en mor eller far som kommer tilbake etter en lengre permisjon, i en periode faktisk er mindre produktive enn ansatte som ikke har vært borte fra arbeidsplassen. De kan ha gått glipp av erfaring og opplæring, personkapitalen kan være stagnert og produktiviteten redusert. Dette vil representere en kostnad for arbeidsgiver, som med det foreslåtte tiltaket vil få en plikt til å gi et gjennomsnittlig lønnstillegg – som minimum – til alle arbeidstakere som har vært i foreldrepermisjon, uavhengig av deres produktivitet.

*Likelønnskommisjonens flertall foreslår:*

*Organisasjonene i arbeidslivet oppfordres til å innføre en tariffestet rett for arbeidstakere som har fravær fra arbeidsplassen på grunn av foreldrepermisjon. Disse får tariffestet rett til et gjennomsnittlig lønnstillegg – som minimum – ved tilbakekomst til arbeidsplassen.*

*Det bør vurderes på et senere tidspunkt om en slik rettighet trenger lovstøtte slik at de ikke-tariffdekkede områdene av privat sektor også dekkes.*

**15.2.6 Rekruttering av kvinner til ledende stillinger**

Likelønnskommisjonens flertall foreslår at regjeringen utformer en støtteordning som har som mål å øke rekrutteringen av kvinner til lederstillinger. En økning i kvinneandelen blant ledere vil bidra til å minske de samlede lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

*Bakgrunn*

Langt flere menn enn kvinner har lederstillinger. Dette gjelder både i privat og i offentlig sektor. Kvinner utgjør nesten halvparten av alle sysselsatte, men kun en av tre ledere er kvinner. Denne vertikale segregeringen har konsekvenser for lønnsforskjellene mellom menn og kvinner, fordi lederjobbene er blant de best betalte stillingene i arbeidsmarkedet.

*Tiltakets utforming*

- Regjeringen utformer en ordning med økonomisk støtte rettet mot virksomheter og organisasjoner. Ordningen skal gjøre det attraktivt å sette i gang programmer for å styrke kvinners kompetanse og motivasjon med sikte på å øke rekrutteringen av kvinner til lederstillinger, både i privat og i offentlig sektor.

Ordningen kan utformes som et prosjekt hvor bedrifter og andre kan søke om midler til målbevisst arbeid med å styrke kvinners kompetanse og motivasjon med sikte på rekruttering til lederstillinger og dermed øke kvinneandelen i lederstillinger. Prosjektet kan for eksempel administreres av Innovasjon Norge og samordnes med eksisterende likestillingstiltak hos Innovasjon Norge. Den konkrete utformingen av ordningen må myndighetene og partene i arbeidslivet stå for. Ordningen gjøres i første omgang gjeldende for fem år, og evalueres deretter før den eventuelt videreføres.

En økning i kvinneandelen blant ledere vil bidra til å minske de samlede lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Flere kvinner på toppen i næringsliv og forvaltning vil dessuten sende et signal til andre kvinner om at lederstillinger ikke er forbeholdt menn. Slike kvinnelige rollemodeller kan i sin tur virke motiverende for kvinner som vurderer å investere i utdanning og karriereutvikling. Dette kan bidra til å minske lønnsgapet mellom kjønnene på sikt. Som vi så i kapittel 14, er flere bedrifter og organisasjoner i arbeidslivet alle-

rede i gang med tiltak for å øke kvinneandelen blant ledere.

*Likelønnskommisjonens flertall foreslår:*

*Regjeringen utformer et prosjekt med støtte til virksomheter og organisasjoner som gjennomfører tiltak for å heve kvinners kompetanse og motivasjon med sikte på å øke rekrutteringen av kvinner til lederstillinger.*

*Prosjektet får en størrelse som gir rom for årlige utgifter på 10 millioner kroner årlig.*

## Kapittel 16

# Økonomiske og administrative konsekvenser

### 16.1 Hva kan vi si om konsekvenser av likelønn?

Utredningsinstruksen for arbeid med offentlige utredninger slår fast at en analyse og vurdering av de administrative, økonomiske og andre vesentlige konsekvenser skal inngå i offentlige utredninger. Analysen skal inneholde en gjennomgang av de økonomiske konsekvensene for de berørte parter (enkelpersoner, næringsliv, offentlig sektor), herunder rene budsjettmessige effekter, endringer i arbeidstakernes insentivstruktur og implikasjoner for arbeidsmarkedets virkemåte.

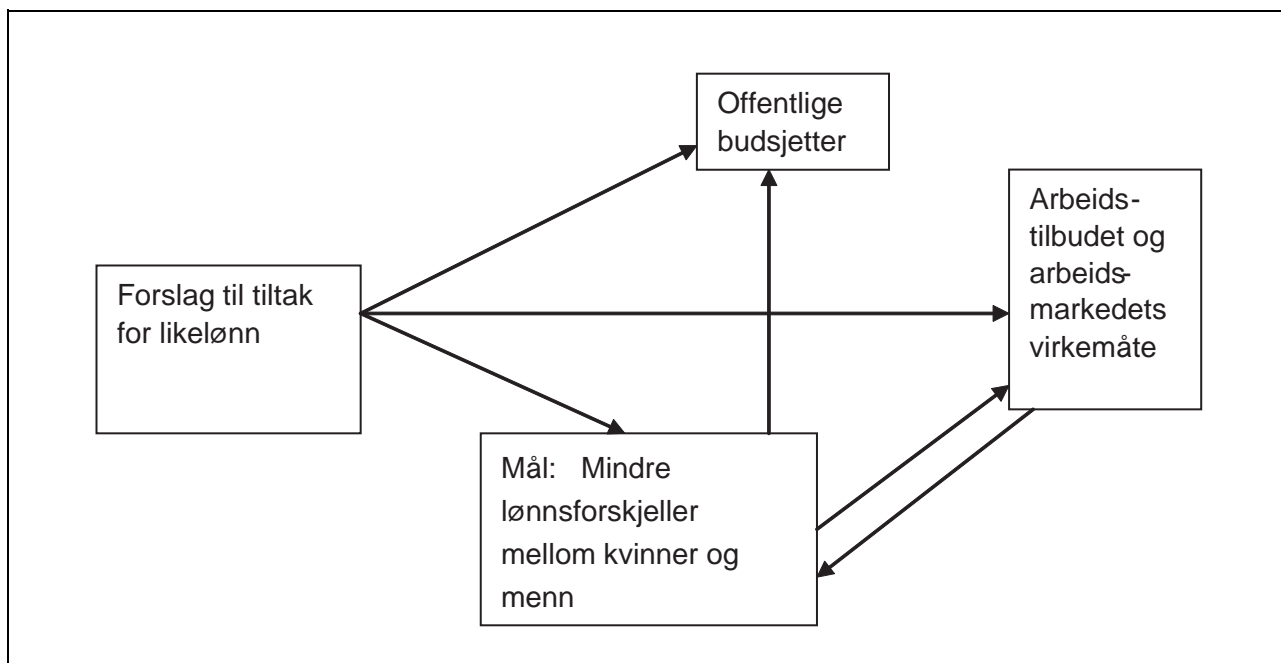
Under gir vi en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av Likelønnskomisjonens flertalls forslag til tiltak. Alle tiltakene vil ha samfunnsøkonomiske konsekvenser. Disse er det vanskelig å kvantifisere, men det er mulig å angi retningen på de viktigste effektene. For noen tiltak vil det være knyttet offentlige utgifter. Disse er det lettere å kvantifisere.

Vi peker også på konsekvenser for gjeldende lovverk som følge av Likelønnskomisjonens flertalls forslag.

Videre presenterer vi noen generelle betraktninger om hvilken virkning mindre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn kan tenkes å få på arbeidsmarkedets virkemåte og arbeidstilbudet. Disse betraktningene er ikke knyttet opp mot ett eller flere spesielle tiltak, men knytter seg til hva som vil skje dersom målsettingen om reduserte lønnsforskjeller mellom kjønnene oppnås.

Analysene i dette kapitlet baserer seg delvis på rapporten *Virkninger av to tiltak for mindre lønnsforskjeller mellom kvinner som menn*, som Statistisk sentralbyrå har utarbeidet på oppdrag fra Likelønnskomisjonen (jf. Vedlegg 2). Vi har også innhentet informasjon fra Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet for å kunne anslå kostnaden av tiltak som innebærer endringer i foreldrepengeutbetalingene (jf. Vedlegg 3).

Figur 16.1 viser at Likelønnskomisjonens flertall ser for seg at tiltakene vil ha både direkte og



Figur 16.1 En grafisk fremstilling av konsekvenser av forslag til tiltak for likelønn

indirekte effekter på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Tiltakene kan for eksempel påvirke lønnsrelasjonen mellom kvinner og menn gjennom at menn og kvinner endrer sitt arbeidstilbud, men man kan også se for seg at noe av tiltakene har en direkte effekt på lønnsforskjellene.

## 16.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av Likelønnskommisjonens flertalls forslag til tiltak for likelønn

Under gis en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av de seks tiltakene for like lønn som ble beskrevet i forrige kapittel.

### 16.2.1 Styrking av Likestillings- og diskrimineringsombudet for oppfølging av likestillingslovens plikt til å arbeide for likestilling

Likelønnskommisjonens flertall går inn for å styrke Likestillings- og diskrimineringsombudet, slik at det får ressurser til å håndheve plikten til å arbeide for likestilling mellom kjønnene, herunder likelønn. Forslaget innebærer en økonomisk styrking av ombudet, som skal dekke personal- og andre driftskostnader og utvikling av materiell. Kommisjonen anslår en ramme på 10 millioner kroner årlig som en permanent økning i bevilgningen til ombudet.

I tillegg vil forslaget sannsynligvis innebære administrative kostnader for virksomheter i privat og offentlig sektor, men det er usikkert hvor store disse utgiftene vil bli. Alle virksomheter som leverer årsberetning eller årsbudsjett, har allerede i dag en aktivitets- og redegjørelsesplikt hjemlet i likestillingsloven. Det er imidlertid usikkert hvor stor aktiviteten i virksomhetene er, og man må regne med at aktiviteten blir høyere når ombudet intensiverer sin oppfølging og kontroll.

Forslaget kan også innebære økte personal-kostnader for arbeidsgiver dersom det viser seg at avlønningen i virksomheten er i strid med retten til likelønn. Det er vanskelig å anslå størrelsen på økte personalkostnader ved gjennomføring av like lønn på virksomhetsnivå. Arbeidsgiver kan velge flere måter å møte nye lønnskrav på, enten ved å øke personalkostnadene eller ved omdisponeringer innen eksisterende budsjetttrammer.

### 16.2.2 Lønssløft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor

Likelønnskommisjonen har ved hjelp fra Statistisk sentralbyrå utredet et eksempel på et lønssløft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor der det bevilges friske midler over statsbudsjettet. Den økte bevilgningen er varig og brukes til å heve lønnsnivået for kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor.

Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Like lønnskommisjonen beregnet hvor dyrt et eksempel på et likelønssløft vil bli, gitt at det initiale lønssløftet blir permanent. Eksempelet bygger på et ekstra lønnstillegg for kvinnedominerte grupper med høgskoleutdanning. Tillegget tilsvarer gjennomsnittlig forskjell i årslønn mellom kvinner og menn i samme (hoved-) utdanningsgruppe og i den aktuelle delen av offentlig forvaltning (det vil si stat, skoleverk, øvrig kommune eller Spekterhelse/helseforetak). Med kvinnedominerte grupper menes yrkesgrupper med der kvinner utgjør minst 2/3 av de sysselsatte. Beregningene finnes i sin helhet i Vedlegg 2. Tabell 16.1. er hentet fra Statistisk sentralbyrås rapport og viser hvordan den totale kostnaden er beregnet.

I sine beregninger har Statistisk sentralbyrå gjort en antagelse om at et lønssløft på 2 764 mill. kroner vil innebære en økning på 1,2 prosent i forhold til lønnsnivået i offentlig forvaltning i 2007. Et slikt løft som kommer på toppen av hva lønnsoppgjøret ellers hadde gitt – vil da altså øke lønnsveksten i offentlig forvaltning med 1,2 prosentpoeng i forhold til hva det ellers hadde vært.

I følge nasjonalregnskapet var de sivile offentlige lønnskostnadene 26,6 prosent høyere enn den utbetalte lønna i 2006. Med en tilsvarende påslagsfaktor i vårt regnestykke, vil de initiale utgiftene til dette lønssløftet være 3 500 millioner kroner.

Tabell 16.1 Justert årsverk, lønns-gap og et potensielt lønssløft – 2007

	Årsverk	Lønns-gap, kroner	Lønns-løft, mill. kroner
Skoleverket	68 339	9 135	624
KS (m/Oslo)	34 484	32 760	1 130
Helseforetak	38 811	24 255	941
Stat	2 949	23 415	69
Sum	144 583		2 764

Tabell 16.2 Virkninger på timelønnsnivået av en permanent bevilgning til lønnsloft med 2,7 mrd 2008-kroner, finansiering gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Timelønnsnivå						
I alt	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
Offentlig forvaltning	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsloftet</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
Private tjenesteytende sektorer med mer	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
Industri	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Konsumpriser						
Konsumprisindeksen	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5

Note: Modellbestemt valutakurs og rente.

De makroøkonomiske virkningene av lønnsloftet er analysert av Statistisk sentralbyrå ved hjelp av MODAG-modellen, se Vedlegg 2. Beregningene bygger på at systemet for lønnsdannelse ikke skal påvirkes, samtidig som at opplegget med like-lønnsloftet skal være effektivt. Partene i arbeidslivet antas å akseptere lønnsloftet for de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor som en permanent økning i deres lønnsnivå i tillegg til det som ellers ville ha vært resultatet av lønnsforhandlingene. Det er ikke opplagt at dette vil realiseres dersom løftet iverksettes, men antakelsene er et naturlig utgangspunkt for tallfesting. Virkninger er beregnet som avvik fra en referansebane for norsk økonomis utvikling framover. Økte lønninger må finansieres. Det forutsettes at den offentlige budsjettbalansen holdes upåvirket gjennom reduksjon i offentlig konsum. Avslutningsvis i dette avsnittet drøfter vi konsekvenser dersom tiltaket gjennomføres uten inndekning (det vil si via reduserte overføringer til Petroleumsfondet).

*Lønns- og prisvirkninger* er angitt ved avvik fra referansebanen i prosent og gjengitt i tabell 16.2. Den initiale lønnsøkningen i offentlig sektor på 1,2 prosent økes til 1,6 det første året. Den viktigste grunnen er å finne i «lønnsmitte» mellom sektorer. Impulsene fra offentlig sektor smitter over i privat tjenesteyting gjennom høyere alternativlønn for ansatte i privat tjenesteyting. Dermed øker alternativlønn for offentlig ansatte generelt og disse direkte tilbakespillseffektene gir de viktigste bidragene til den betydelige andrerundeeffekten for lønna i offentlig sektor, men høyere konsumpriser bidrar også. Merk at den initiale lønnsøkningen kun kommer de store kvinnedominerte utdanningsgruppene tilgode, mens andrerundeeffekten påvirker alle lønnstakere i offentlig sektor. Lønns-

nivået i industrien går ned sammenlignet med referansebanen. Her påvirkes lønningene av lønnsomheten i sektoren og denne svekkes noe ved at lønnsnivået i skjermet sektor trekker kostnadsnivået litt opp (prisen på produktinnsats). Lønnsomheten svekkes også de første åra av at økt rente gir en sterkere krone enn i referansebanen, noe som reduserer prisene for norske eksportører målt i norske kroner. Endelig bidrar den lille økningen i arbeidsledigheten (som følge av økt arbeidstilbud) til noe lavere lønnsnivå i industrien. Virkninger på reallønnen finner vi ved å trekke fra økningen i konsumprisindekser. Sammenlignet med referansebanen øker prisnivået gradvis opp mot en halv prosent i 2013, hvilket eksempelvis innebærer at reallønna i industrien er falt med 1 prosent, mens offentlig forvaltning som helhet betaler en reallønn som er 1,2 prosent høyere enn den ville gjort uten tiltaket.

*Øvrige makroøkonomiske virkninger* er gjengitt i tabell 16.3. Reallønnsnivå og arbeidsledigheten påvirker arbeidstilbudet. Økt reallønn trekker arbeidstilbudet opp, mens økt ledighet trekker tilbudet ned fordi noe marginal arbeidskraft trekker seg tilbake når jobbmulighetene forverres. Virkningen på sysselsettingen er også beskjeden. Det er dermed ikke så store makroeffekter i arbeidsmarkedet. De klart største er naturlig nok knyttet direkte til lønn.

Den offentlige tjenesteproduksjonen reduseres, mens privat forbruk øker grunnet høyere disponibel inntekt. Boliginvesteringene stiger også som følge av inntektsøkningen. En del av inntektsøkningen går til økt sparing, med vekt på økte boliginvesteringer. Tilsynelatende bedres industriens konkurransevne, ved at relativ lønn per produsert enhet reduseres. Ettersom produktinnsatsen blir



Tabell 16.3 Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av en permanent lønnsløft med 2,7 mrd 2008-kroner, finansiering gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sysselsatte lønnstakere	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Arbeidstilbud	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Arbeidsledighetsrate, prosentpoeng	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Konsum i husholdningene	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Konsum i offentlig forvaltning	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Investeringer i fastlandsbedrifter	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Boliginvesteringer	0,2	0,6	0,9	0,9	0,8	0,8
Eksport, tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Import	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
BNP Fastlands-Norge	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Pengemarkedsrente, prosentpoeng	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Husholdningenes disponible realinntekt	0,5	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Importveid valutakurs <sup>1</sup>	-0,2	-0,3	-0,1	0,2	0,3	0,4
Relativ lønn per produsert enhet i industrien	0,1	0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-0,7
Budsjettoverskudd i offentlig forvaltning, mrd kroner <sup>2</sup>	0,0	-1,0	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5

<sup>1</sup> Negativ tall betyr en sterkere krone.

<sup>2</sup> Virkningene på oljeinntektene og avkastningen av Staten pensjonsfond – Utland som følge av endringer i valutakursen er ikke regnet med.

dyrere på grunn av lønnsøkningene utenom industrien, er det en liten svekkelse av industriens samlede konkurransesituasjon, noe som kan avleses i en liten nedgang i tradisjonell vareeksport i de fire første årene.

*Betydningen av finansieringsform.* I en makroøkonomisk analyse av et lønnsløft i kvinnedominerte yrker i offentlig sektor er naturlig å foreta en tilsvarende innstramming i andre deler av offentlig økonomi. En slik inndekning vil forsvare antakelsen om at lønninger for andre grupper kun påvirkes indirekte via ordinære lønnsbestemmende faktorer. Spesielt på kort sikt er kravet om inndekning ikke helt opplagt, ettersom Regjeringen har lagt opp til en lavere bruk av oljepenger enn det Handlingsregelen åpner for. Statistisk sentralbyrå har derfor foretatt en alternativ beregning hvor lønnsløftet betales ved lavere overføringer til Petroleumsfondet, men hvor renter og valutakurser påvirkes i henhold til modellen. Forskjellene i virkningene på makroøkonomien er små, se Vedlegg 2. Offentlig konsum endres nå ikke, samtidig som budsjettoverskuddet i offentlig forvaltning reduseres. En slik mer ekspansiv finanspolitikk gir noe høyere lønnsnivå og dermed inntekter i hushold-

ningene som dermed øker sin etterspørsel litt mer. Når etterspørselen fra offentlig sektor ikke lenger er redusert øker effektene på BNP i Fastlands-Norge litt. Litt høyere sysselsetting og litt mindre økning i arbeidsledigheten er et resultat. Et høyere lønnsnivå bidrar til å øke inflasjonsimpulsene. I beregningene bidrar dette sammen med at arbeidsledigheten øker litt mindre til at sentralbanken setter renta mer opp enn i beregningen hvor lønnsløftet finansieres med innstramming på andre områder. Forskjellen i renterespons er i relative termer stor. Som gjennomsnitt første 6 år er renteøkningen om lag 60 prosent høyere enn i beregningen med budsjettmessig inndekning. I absolutte termer er forskjellen imidlertid liten, rett og slett fordi dette ikke er noen veldig sterk impuls mot norsk økonomi. I MODAGs beskrivelse av økonomiens virkemåte er også valutakursen svært følsom overfor renteendringer. Det er dermed ikke så store renteendringen som skal til for å demme opp for inflasjonsimpulsene. Hovedmekanismen for hvordan renta virker på inflasjonen er nemlig gjennom påvirkningen av importpriser ved at valutakursen endres.

### 16.2.3 Kombinerte lavløns- og kvinnepotter i privat sektor

Likelønnskommisjonens flertall har oppfordret partene i arbeidslivet som forhandler i privat sektor, til å sette av kombinerte lavløns- og kvinnepotter i lønnsforhandlingene.

Vi legger til grunn at slike potter ikke nødvendigvis vil påvirke de totale rammene for lønnsforhandlingene, men at den uansett vil innebære en omprioritering mellom kvinne- og mannsdominerte grupper i privat sektor.

### 16.2.4 Likere deling av foreldrepermisjonen

Likelønnskommisjonens flertall foreslår at foreldrepengeordningen (folketrygdlovens kapittel 14) endres for å sikre at mødre og fedre deler likere på foreldrepermisjonen. Barne- og likestillingsdepartementet har på forespørsel fra kommisjonen anslått kostnaden ved å tredele dagens stønadperiode, og reservere en tredjedel til far. Beregningene finnes i sin helhet i Vedlegg 3.

Vedlegget inneholder beregninger av to alternative modeller for å få til en likere deling av foreldrepermisjonen. Under omtales hovedtrekkene ved den modellen som viderefører dagens opptjeningsregler (omtalt som alternativ 2 i vedlegget).

Med denne modellen er det foreslått at 17 uker av foreldrepengeperioden blir forbeholdt far. Tre uker før fødselen og 17 uker etter fødselen vil være forbeholdt mor. 17 uker deles mellom foreldrene slik de ønsker. Fars rett til fedreuker skal gjelde alle fedre med rett til foreldrepenger, uavhengig av om mor er yrkesaktiv. Beregningen fra departementet forutsetter at fedre som bor sammen med mor vil ta ut 17 uker og mor resten av perioden. Hvis foreldrene bor hver for seg skal mor kunne ta ut hele perioden på 54 uker.

Barne- og likestillingsdepartementet har innhentet tall som viser at forslaget anslagsvis vil gi årlige merkostnader mellom 700 og 860 mill. kroner (NAV, 2007) dersom dagens uttaksmønster legges til grunn. Kostnadene kan imidlertid bli lavere eller høyere avhengig av fedrenes faktiske bruk av stønadsretten. Dette er nærmere beskrevet i Vedlegg 3.

### 16.2.5 Rettigheter etter endt foreldrepermisjon

Som beskrevet i forrige kapittel, vil Likelønnskommisjonens flertall anbefale organisasjonene i arbeidslivet å innføre en tariffestet rett for mødre og fedre som har vært ute i foreldrepermisjon, til et

gjennomsnitt av eventuelle lokale tillegg som andre ansatte i virksomheten har fått i fraværperioden.

Forslaget kan innebære økonomiske kostnader for virksomhetene, dersom de velger å øke den totale lønnsporten slik at lønnsøkninger til ansatte som har vært i permisjon kommer på toppen av de andre ansattes lokale tillegg. Alternativt kan påbudet følges opp innenfor eksisterende budsjetterammer, gjennom at ansatte som har vært i permisjon prioriteres fremfor andre ansatte i lokale forhandlinger.

Forslaget innebærer ikke store administrative konsekvenser for virksomhetene, ettersom det bør være forholdsvis enkelt å beregne gjennomsnittlig lokal lønnsøkning for de ansatte.

### 16.2.6 Rekruttering av kvinner til ledende stillinger

Likelønnskommisjonens flertall har bedt regjeringen om å lage en støtteordning som gjør det attraktivt for bedrifter og organisasjoner å sette i gang programmer for å øke kvinneandelen blant ledere. Ordningen kan utformes som et prosjekt hvor bedrifter og andre kan søke om midler til målbevisst arbeid med sikte på å øke kvinneandelen i lederstillinger.

Kostnadene som følger av dette tiltaket, vil avhenge av størrelsen på prosjektet. Likelønnskommisjonens flertall foreslår at prosjektet får en størrelse som gir rom for årlige utgifter til ordningen på 10 millioner kroner årlig, som bevilges over statsbudsjettet. Ordningen gjøres i første omgang gjeldende for fem år, og evalueres deretter før den eventuelt videreføres.

## 16.3 Konsekvenser for gjeldende lovverk

Likelønnskommisjonens flertall har fremmet anbefalinger som vil innebære endringer i Lov om likestilling mellom kjønnene og i Folketrygdloven. Under gir vi en oversikt over hvilke tiltak som berører hvilke lover.

#### *Håndheving av plikt til å arbeide for likestilling, herunder likelønn*

Håndhevingen av plikten til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene, herunder likelønn, styrkes. Dette forslaget forutsetter endring av Lov om likestilling mellom kjønnene.

### *Forskrift om innholdet i plikt til å arbeide for likestilling, herunder likelønn*

Forslaget om å åpne for en forskrift som styrker og presiserer innholdet i plikten til å arbeide for likestilling, innebærer at Lov om likestilling mellom kjønnene § 1 a får en forskriftshjemmel.

### *Plikt til å utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgruppe*

Forslaget om å utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgrupper, som gjøres tilgjengelig for alle ansatte på virksomhetsnivå, innebærer endring i Lov om likestilling mellom kjønnene.

### *Likere deling av foreldrepermisjonen*

Forslaget om å reservere en tredjedel av dagens foreldrepengeperiode til far innebærer en endring av Folketrygdloven, kapittel 14.

## **16.4 Arbeidstilbudseffekter av likelønn**

I omtalen av økonomiske konsekvenser av vårt eksempel på lønnsløft for kvinnedominerte yrker er det pekt på virkninger for sysselsetting, arbeidsledighet og lønn for andre grupper.

Vår øvrige omtale av konsekvenser for arbeidsmarkedet i dette kapittelet er knapp. Den begrenser seg til arbeidstilbudseffekter av (hypotetisk) likelønn og eksempelet på likelønnsløft for kvinnedominerte grupper i offentlig sektor. Øvrige tiltak vil også ha potensielle virkninger for arbeidsmarkedet som helhet uten at kommisjonen har drøftet disse nærmere.

### *Arbeidstilbudseffekter av lønnsløft for alle kvinner*

På oppdrag fra Likelønnskomisjonen har Statistisk sentralbyrå analysert arbeidstilbudseffekter av at kvinner får samme lønn som menn med like lang utdanning og potensiell yrkeserfaring. Denne beregningen kan sees på et maksimumsanslag på hvilke arbeidstilbudseffekter en kan forvente dersom en lykkes i å realisere ambisjonen i lovverket om lik lønn for arbeid av lik verdi.

Kvinner antas å få samme avkastning av utdanning og erfaring som menn uavhengig av sektor og bedrift. Det forutsettes dermed at det er kvinnens lønn som heves, mens mennenes er upåvirket. Analysene er gjennomført ved beregninger på mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid.<sup>1</sup> Se Vedlegg 2.

Statistisk sentralbyrå finner at full likestilling med hensyn til avkastning av utdanning og erfaring vil føre til økning i kvinners arbeidstilbud med 4,0 prosent. Beregningene er basert på at kvinners lønn øker med gjennomsnittlig 18,8<sup>2</sup> prosent. Gjennomsnittlig timelønn for alle lønnsstakere vil da øke med 8,6 prosent. Anslaget på 18,8 prosent kan virke høyt, gitt at flere studier viser et lønnsgap på 15 prosent. Det er derfor også gjort en alternativ beregning basert på at kvinners lønn øker med gjennomsnittlig 12 prosent.<sup>3</sup> Kvinners arbeidstilbud øker noe mindre med dette alternativet, nemlig med 2,8 prosent.

Effekten av økt lønn på arbeidstilbudet til en person kan dekomponeres i to effekter, en inntekts- og en substitusjonseffekt. Inntektseffekten innebærer at når en person får økt timelønn, kan vedkommende arbeide mindre for å oppnå samme inntekt. Når personer blir rikere ønsker de fleste mer fritid og denne inntektseffekten trekker i retning av redusert arbeidstilbud. Samtidig blir fritid dyrere, målt ved det forbruket en må oppgi. Denne substitusjonseffekten trekker i retning av redusert fritid og økt arbeidstilbud. Inntekts- og substitusjonseffekten har dermed motsatte effekter på arbeidstilbudet. I Statistisk sentralbyrås modell er det den økte prisen på fritid som dominerer og økt timelønn for kvinner trekker i retning av økt arbeidstilbud blant kvinner. Samtidig vil økt kvinnelønn føre til en svak reduksjon i deres mannlige partners arbeidstilbud dersom kvinnene er gift eller samboende.

For privat og offentlig sektor under ett, øker arbeidstilbudet med mellom 2,8 og 4 prosent avhengig av størrelsen på likelønns-gapet. Ser vi bare på offentlig sektor, finner Statistisk sentralbyrå at arbeidstilbudet øker med omkring 1 prosent. Det er verdt å understreke at beregningene kun ser på tilbudssiden og det er langt fra opplagt av arbeidsgiverne vil øke etterspørselen tilsvarende når også lønnen for kvinner øker betydelig. Konsekvensen kan være at arbeidsledigheten blant kvinner øker. Dette er imidlertid lite trolig når det gjelder kvinnedominerte yrker i offentlig sektor i overskuelig framtid.

1. Nærmere omtalt i avsnitt 2 og i Dagsvik m. fl. (2007b).
2. Dette er noe mer enn den samlede gjennomsnittlige forskjellen mellom kvinner og menn i følge TBu (2007). Forskjellen skyldes primært ulike lønnsbegrep (se avsnitt 2.1 for en nærmere redegjørelse). Med våre tall vil det fremdeles være en forskjell mellom kvinners og menns lønnsfordeling etter dette, som skyldes forskjeller i lengde på utdanning og yrkeserfaring.
3. Anslag for forskjellen mellom kvinner og lønns menn som kan tilbakeføres til kjønn ifølge Barth og Schøne (2006).

*Arbeidstilbudseffekter av eksempelet på  
likelønnsløft for kvinnedominerte yrker i offentlig  
sektor*

For å belyse hvordan lønnsløftet presentert i avsnitt 16.2.2 påvirker arbeidstilbudet til offentlig ansatte innen disse yrkene, har Statistisk sentralbyrå gjennomført to sett med beregninger:

1. Alle kvinnelige og mannlige sykepleiere som jobber i kommune/fylkeskommuner eller i helseforetakene får økt timelønn med et beløp som tilsvarende lønnsgapet i kommunene og helseforetakene. Sykepleiere med unntak av lærere er den i særdeleshet største yrkesgruppen innen offentlig sektor, hvilket motiverer separate beregninger for denne yrkesgruppen. Sykepleiernes lønn øker med i gjennomsnitt 7,7 prosent. For kvinnelige sykepleiere finner vi en moderat økning i arbeidstilbudet. Gitt at kvinnene er i arbeid, øker forventet arbeidstid med 1,5 prosent. Effektene på de mannlige sykepleiernes arbeidstilbud er svært små. Endringer i arbeidstilbudet gitt at mennene er i arbeid er omkring 0,3 prosent.
2. Alle kvinner og menn i kvinnedominerte yrker i offentlig sektor får økt timelønn tilsvarende lønnsgapet innen sektoren. Yrkesgrupper innen skoleverket, kommune/fylkeskommune, helse-

foretak og Stat får i gjennomsnitt et lønnsløft på 5,5 prosent. Med utgangspunkt i sammenhengene mellom lønn og arbeidstilbud for sykepleierne, har Statistisk sentralbyrå beregnet arbeidstilbudseffekten for alle gruppene. Økningen i timelønn bidrar til at de som allerede er ansatt innen de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor ønsker å øke arbeidstiden med snau 1 prosent. Med en gjennomsnittelig arbeidstid på 30 timer, øker arbeidstilbudet til 30,3 timer.

Alt i alt vil lønnsløftet gi moderate arbeidstilbudseffekter. På den ene side gir høyere lønn økt motivasjon til å arbeide flere timer. Fritid blir dyrere, målt ved inntektstapet en opplever. Samtidig gir økt lønn høyere inntekt (for samme arbeidstid) hvilket trekker i retning av ønske om kortere arbeidstid. Også menn arbeider i de kvinnedominerte yrkene og deres arbeidstilbud påvirkes lite av endringer i lønnsnivået. Statistisk sentralbyrå har kun beregnet tilbudsøkninger for de som er i arbeid. Et lønnsløft i kvinnedominerte yrker i offentlig sektor vil også kunne påvirke personer som *ikke* allerede er sysselsatt i disse yrkene. For det første kan personer i andre yrker og sektorer ønske å skifte yrke. For det andre kan yrkespassive ønske å gå inn i disse stillingene.

## Kapittel 17

# Særuttalelse fra Likelønnskommisjonens medlem Tom Colbjørnsen

### 17.1 Innledning

I dette kapitlet legger Likelønnskommisjonens mindretall (Tom Colbjørnsen – heretter kalt mindretallet) fram sine forslag til tiltak for å minske lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. For å gjøre premissene tydelige legger mindretallet fram sine forslag i en egen særuttalelse.

#### *Bakgrunn for særuttalelsen*

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn har mange og komplekse årsaker. Arbeidstakernes egne ønsker, prioriteringer og ambisjoner spiller sammen med forhandlinger i arbeidslivet, lover og regler, statlige tilsyns- og klageordninger, beslutninger i bedriftene, og tilbuds- og etterspørselsforhold i arbeidsmarkedet. Ved utforming av tiltak for likelønn må det derfor vurderes om og hvordan disse vil gripe inn i folks egne karriere- og yrkesvalg, lønnsforhandlinger i arbeidslivet, private beslutninger om omsorg for barn, og beslutninger i bedriftene.

Tiltak for økt likhet i lønn kan komme til å utfordre og i verste fall krenke viktige verdier i vårt samfunn, så som at partene i arbeidslivet skal ha ansvar for lønnsforhandlinger, at individer skal ha stor innflytelse på sin livsførsel og sine karrierevalg, at beslutninger om arbeidsdeling i familier og par hører privatlivet til, og at bedriftene i størst mulig grad skal få utvikle og utnytte sine ressurser med sikte på størst mulig verdiskapning.

Viktige samfunnsinteresser, for eksempel i form av likestillingspolitiske mål, kan i prinsippet rettferdiggjøre at samfunnet gjennom beslutninger i demokratiske organer griper inn i lønnsdannelse, private beslutninger om omsorg for barn, og bedriftenes disposisjoner. Skal dette gjøres må imidlertid lønnsforskjeller mellom kvinner og menn være så betydelige, og ha så uakseptable årsaker, at det rettferdiggjør slike inngrep.

Behovet for en særuttalelse bunner i at den sannsynligvis beskjedne reduksjon i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn som kan oppnås

med flertallets forslag, etter mindretallets mening ikke rettferdiggjør de uheldige virkninger forslagene kan ha for avtalefrihet i lønnsdannelsen, privat innflytelse over arbeidsdelingen i familier, og mulighetene for bedriftene til å arbeide målrettet med likestillingsspørsmål uten å bli hemmet av unødig byråkratiske kontroll- og tilsynsordninger.

Mindretallets konklusjon bygger på det faglige skjønnet som er lagt til grunn under oppsummeringen av Kommisjonens faktabeskrivelser og analyser. Siden mindretallets faglige skjønn ser ut til å avvike noe fra flertallets, vil denne særuttalelsen også inneholde essensen i de faglige vurderinger som mindretallets forslag bygger på.

#### *Særuttalelsens innhold*

Likelønnskommisjonens (heretter kalt Kommisjonens) mandat faller i tre hoveddeler

- Lønnsforskjellen mellom kvinner og menn skal beskrives og dokumenteres. Formålet er å avklare hvor stor ulikheten er, hvordan den utvikler seg over tid, hvordan den arter seg forskjellig i ulike deler av arbeidsmarkedet, og hvor sikker informasjon som finnes om forskjellenes størrelse. Hvor store forskjellene er, og hvor sikker man kan være på de statistiske anslagene på deres omfang, legger føringer både på hvor påkrevd det er å iverksette tiltak, og på tiltakenes utforming.
- Kommisjonen skal analysere kjønnsforskjellens årsaker. Særlig skal det legges vekt på betydningen av det kjønnsdelte arbeidsmarked, utdannings- og yrkesvalg, forholdet mellom familie- og arbeidsliv, forhold knyttet til arbeidsplassen, måten lønninger fastsettes på, og lover, avtaler og internasjonale konvensjoner om likestilling. Et hovedspørsmål er hvorvidt kjønnsforskjeller kan begrunnes ut fra akseptable hensyn som i seg selv er saklige og kjønnsnøytrale, eller om de kan beskrives som kjønnsrelaterte og diskriminerende.
- Kommisjonen skal foreslå tiltak for å redusere lønnsforskjellene. Siden kommisjonens sam-

mensetning gjenspeiler ønsket om en faglig og mest mulig objektiv tilnærming, bør det være en tetttest mulig kopling mellom årsaksanalyser og de forslag som fremsettes.

De tre hoveddelene i mandatet henger sammen. Tiltakene som foreslås vil være avhengige både av anslagene og usikkerheten knyttet til lønnsforskjellens størrelse, og av hvor stort og eventuelt hva slags elementer av diskriminering og usaklig forskjellsbehandling som kan påvises i lønnsforskjellene.

Denne særuttalelsen er bygget opp i samsvar med kommisjonens mandat. Først presenteres en vurdering av lønnsgapets størrelse og utvikling over tid. Deretter følger en utlegning av kommisjonens viktigste funn når det gjelder lønnsforskjellenes årsaker. Når dette gjentas i særuttalelsen er det fordi mindretallets faglige skjønn ser ut til å føre til en noen annen vinkling av konklusjonene, sammenlignet med det flertallet legger til grunn. Avslutningsvis presenteres mindretallets forslag til tiltak vurdert opp mot de forslag som er framsatt av flertallet.

## 17.2 Lønnsgapets størrelse og utvikling over tid

Det er usikkert hvor stor lønnsforskjellen, eller det som ofte kalles lønnsgapet, mellom kvinner og menn faktisk er. Vansker med å sammenligne lønn på tvers av grupper skyldes ikke minst at det er problematisk å skille selve lønnsatsen fra det antall timer en person arbeider.

I kommisjonens mandat heter det følgende:

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og «likelønn» måles ... som forskjeller i timelønn hvor forskjeller i arbeidstid er rensset bort

Det er forskjell på lønnstakere avhengig av om deres lønn beregnes som timelønn, ukelønn eller månedslønn. Første steg når man skal sammenligne menn og kvinner er derfor å uttrykke samtlige lønn i samme tidsenhet. Statistisk sentralbyrås lønns- og inntektsstatistikk, som er den som i hovedsak ligger til grunn for kommisjonens analyser, håndterer dette ved å regne alles lønn om til hva månedslønnen ville være for en person med fulltidsjobb. Dette kalles i statistikken for heltidsekvivalenter.

Den beregnede månedsfortjenesten inkluderer grunnlønn (fast avtalt lønn inklusive faste personlige tillegg), bonuser og provisjoner, og uregelmessige tillegg (for eksempel diettgodtgjørelse). Over-

tidsbetaling inkluderes ikke. For å komme fra månedsfortjeneste til timelønn, divideres månedslønnen på avtalt arbeidstid. Denne måles som antall timer per uke i privat sektor, og som såkalt dellønnsprosent i offentlig sektor, det vil si som personens avtalte arbeidstid som prosent av normal heltid. Overtid inngår ikke i beregningsgrunnlaget for arbeidstid.

Med utgangspunkt i denne beregningsmetoden, framgår det av kommisjonens rapport at dersom alle arbeidet heltid, så ville kvinners og menns månedslønn vært på henholdsvis kr 27 688 og 32 674. Dette innebærer at kvinners månedslønn utgjør om lag 85 prosent av menns lønn. Forskjellen ville vært den samme om timelønn ble lagt til grunn. Det er denne differansen som refereres til som lønnsgapet på 15 prosent, og som av enkelte kalles for «kvinnefratrekket» i lønn.

Kommisjonen legger i all hovedsak et lønnsgap på 15 prosent til grunn for sine analyser og tiltak. For analytiske formål, det vil si som et pragmatisk referansepunkt for å beregne ulike årsaker til lønnsdifferansen, kan dette anslaget fylle en funksjon. Det er imidlertid mer tvilsomt om tallet er et godt mål på hvor stor lønnsdifferansen faktisk er. Spørsmålet er om det beregnede lønnsgapet på femten prosent har lyktes med å rense bort betydningen av forskjeller i arbeidstid, slik kommisjonen blir bedt om i sitt mandat. Mye taler for at det ikke er tilfellet.

Personer med uke- eller månedslønn kan ha en faktisk arbeidstid som avviker fra den avtalte. Mange legger inn flere timer i jobben enn det arbeidsavtalen tilsier, uten at dette registreres og regnes som overtid. De får sin ordinære og avtalte lønn uten tillegg for den ekstra tiden de har arbeidet. Dette gjelder spesielt personer i ledende stillinger og særlig selvstendige jobber, som for øvrig også er unntatt fra overtidsreglene i Arbeidsmiljøloven. Slike arbeidstakere får ofte sin lønn fastlagt gjennom individuelle arbeidsavtaler, der det ved siden av den formelle arbeidskontrakten, eksisterer uuttalte forventninger om forholdet mellom lønn og arbeidsinnsats. Over tid, og gjennom samspillet mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet, dannes seg et lønnsnivå for ledere og selvstendige yrker der arbeidsgiverne mot å betale en høy lønn, får arbeidstakerne til å yte det antall timer og helger som er nødvendig uten ekstra kompensasjon.

Empiriske data viser at norske ledere arbeider et betydelig antall timer ut over avtalt arbeidstid. Gjennomsnittlig arbeidstid for ledere i Norge er 47 timer per uke. Bare om lag åtte prosent arbeidet normalarbeidsdag – det vil si 37,5 timer. Om lag 40

prosent arbeider 50 timer eller mer, mens 11 prosent oppgir å ha arbeidsuker på over 60 timer.

Mye av arbeidet utover avtalt arbeidstid er ubetalt overtid. En undersøkelse Sentio har gjort for Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2006, og som er referert i kommisjonens rapport, viste at 17 prosent av ansatte i offentlig sektor og 24 prosent i privat sektor oppga å ikke ha rett på godtgjørelse i forbindelse med overtidsarbeid.

De aller fleste ledere og selvstendige yrkesutøvere har månedslønn. Når det ikke tas i betraktning at det i denne inngår et betydelig antall timer ubetalt overtid, vil man ved å dividere månedslønn på kun den avtalte arbeidstiden, få en timelønn som ikke har rensert bort forskjeller i arbeidstid. Undersøkelsen fra Sentio som er omtalt over, viste at det er om lag tre ganger så vanlig med ubetalt overtid blant menn som blant kvinner. Når månedslønn regnes om til timelønn ved kun å korrigere for avtalt arbeidstid, vil menns lønn framstå som kunstig høy sammenlignet med kvinners.

Denne feilkilden kan ha stor betydning for det beregnede lønnsgapet mellom kvinner og menn, noe som kan illustreres med et regneeksempel. Hvis man i stedet for avtalt arbeidstid legger faktisk arbeidstid til grunn, viser Statistisk Sentralbyrås tidsnyttingsundersøkelser at fulltidsansatte menn legger inn 1963 timer i året på inntektsgivende arbeid, mot 1633 timer for kvinner. Hvis vi først regner om kvinners og menns månedslønner slik de ble referert over til årslønner, tjener menn 392 088 per år, mot kvinners 332 256. Omregnet til timelønn, der faktisk og ikke avtalt arbeidstid per år legges til grunn, betyr det at menn tjener kr 200 per time, mot kvinner 203. Lønnsgapet er nå i kvinners favør – riktignok med bare 1,5 prosent.

Det er flere problemer med dette regneeksempellet. For det første kan en del menn ha flere jobber. En del av de nedlagte timene er derfor ikke relevante når årslønn skal regnes om til timelønn hos hovedarbeidsgiver. Samtidig vil det totale antall timer per år også omfatte registrerte overtidstimer. Disse lønnes særskilt, uten at det er inkludert i den årslønningen som inngikk i regneeksempellet. Den siste feilkilden reduseres imidlertid av at også mange kvinnelige arbeidstakere har overtidsbetaling.

Til tross for usikkerheten som er forbundet med regneeksempellet virker det rimelig å konkludere med at et lønnsgap på femten prosent er for høyt. Hvor mye feilkilden utgjør, er det vanskelig å ha noen sikker formening om. Som det går fram av kommisjonens rapport har forskjeller i andelen ledere blant kvinner og menn, og forskjeller mellom yrkene de arbeider i, stor betydning for lønns-

gapet. Siden det nettopp er blant ledere og i selvstendige yrker forekomsten av ubetalt overtid er størst, tyder det på at anslaget på femten prosent er for høyt, og til dels betydelige for høyt. På den annen side er det statistiske utfordringer forbundet med å korrigere for overtid som ikke godtgjøres særskilt på en nøyaktig måte. Anslaget på femten prosent overdriver lønnsgapet mellom menn og kvinner, men det er usikkert hvor stor overdri-velsen er.

En ytterligere grunn til at lønnsgapet på 15 prosent kan være overdrevet gjelder utelatelsen av belønninger som ikke regnes med i lønnsstatistikken. Dette er relevant i forbindelse med lønnsforskjellen mellom offentlig og privat sektor. En del av lønnsgapet, nærmere bestemt ett til to prosentpoeng, skyldes at kvinner oftere enn menn er ansatt i offentlige virksomheter. Disse har oftere et lavere lønnsnivå enn private bedrifter. Imidlertid gir ansettelse i offentlig sektor en rekke tilleggsgoder som ikke er regnet med i lønnen, eksempelvis større jobbtrygghet, bedre permisjonsrettigheter, gunstige pensjonsordninger og mer ordnete og forutsigbare arbeidsforhold.

Et uttrykk for verdien av fordelene med ansettelse i det offentlige kommer fram i en undersøkelse av lønnsstatistikken kvinner påføres av å få barn. Som vist senere kan 40 prosent av timelønnsforskjellen blant kvinner og menn mellom 20 og 45 år i privat sektor tilbakeføres til barn, mot under 20 prosent i offentlig sektor. Dette henger sannsynligvis sammen med at det offentlige har mer sjenerøse og fleksible ordninger for småbarnsforeldre. Blant annet betaler det offentlige den delen av full lønn som ikke dekkes av foreldrepenger fra folketrygden. Det kan ikke utelukkes at slike ordninger kompensere for en del av lønnsstatistikken ved å arbeide i offentlig sektor, og dermed også bidrar til å gjøre det reelle lønnsstatistikken mindre enn det lønnsstatistikken gir uttrykk for.

På den annen side har menn i privat sektor bedre tilgang på frynsegoder som firmabil, fri telefon, og gratis avis. Disse kommer heller ikke fram i lønnsstatistikken, noe som bidrar til å gjøre det reelle lønnsstatistikken større enn det som kommer fram i statistikken. Det foreligger i dag ikke informasjon som gjør det mulig holde verdien av tilleggsgoder i det offentlige opp mot frynsegoder i privat sektor, men det virker ikke usannsynlig at de offentlige tilleggsgodene har størst verdi, særlig for småbarnsforeldre.

Kommisjonens rapport viser at lønnsstatistikken utvirket seg fra rundt 23 prosent i 1973 til om lag 15 prosent på midten av 80-tallet. De neste tiårene var det få tegn til endring, før man igjen kunne obser-

vere en liten tendens til utjevning rundt årtusenskiftet. Dette kan gjøre det fristende å konkludere med at det har skjedd minimale endringer i måten menns og kvinners lønn fastsettes på de siste tjue årene, med et mulig unntak for de aller siste årene. En slik konklusjon kan imidlertid være forhastet.

Det gjennomsnittlige lønnsgapet på et gitt tidspunkt er et resultat av to forhold – en sammensetningseffekt og en avlønningseffekt. Sammensetningseffekten bunner i at menn og kvinner har ulike egenskaper, yrker og bedriftstilknytninger som gir forskjellig lønn. Avlønningseffekten gjenspeiler at menn og kvinner får ulik avkastning på sine arbeidsmarkedsressurser og jobbkjennetegn. I den grad sammensetnings- og avlønningseffektene trekker i hver sin retning, kan det dermed ha skjedd underliggende endringer i den måten kvinner og menn avlønnes for sine ressurser på, selv om lønnsgapet er stabilt.

Internasjonale undersøkelser viser at lønnsgapet er større, jo flere kvinner som deltar i arbeidslivet. Dette henger sammen med at når yrkesdeltakelsen blant kvinner i et land er lav, så er det særlig kvinner med lite utdanning og dårlig inntjeningspotensial som står utenfor. Sammensetningseffekten er lavere i disse landene, siden de lavest lønnede kvinnene er utenfor arbeidsmarkedet. Når yrkesaktiviteten blant kvinner så øker, vil sammensetningseffekten bli større, siden andelen kvinner med egenskaper som gir lav avlønning blir større. Dette vil skje selv om avlønningseffekten, det vil si forskjellen i måten menn og kvinner lønnes på, forblir uendret.

Kommisjonens rapport viser at Norge har opplevd en sterk økning i kvinners yrkesdeltakelse i løpet av de siste 30 til 40 årene. Fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til 2006 har andelen yrkesaktive kvinner i alderen 16 til 74 år økt fra 45 til noe i underkant av 70 prosent. For menn har yrkesdeltakelsen vært svakt fallende i samme periode.

I henhold til resonnementet over, skulle den sterke veksten i kvinners yrkesdeltakelse ha ført til at lønnsgapet mellom kvinner og menn ble større, selv om dette til en viss grad kan ha blitt motvirket av økningen i kvinners utdanningsnivå i perioden. Når så ikke har skjedd, og lønnsgapet i stedet har blitt først redusert, og deretter holdt seg stabilt, kan det tyde på at avlønningseffekten er blitt mindre. Med andre ord: Det er mulig at kvinner og menn avlønnes og behandles stadig mer likt, selv om lønnsgapet totalt sett har endret seg lite de siste tjue årene. Dermed kan det ha skjedd endringer i retning av større likeverd i lønnsfastsettelsen, uten at dette blir synlig så lenge det totale lønnsgapet legges til grunn.

### 17.3 Lønnsgapets årsaker

#### *Er et lønnsgap alltid uakseptabelt?*

Lønnsforskjeller er ikke alltid uakseptable eller et resultat av diskriminering. Dersom en mann og en kvinne utfører arbeid med ulikt innhold og vanskelighetsgrad, yter forskjellig innsats på jobben, eksponeres for varierende ubehag i arbeidsmiljøet, har måttet ta på seg forskjellige oppforesler for å kunne utføre arbeidet, viser ulik vilje til å risikere og miste jobben, har andre personlige interesser enn bare å gjøre karriere, eller bedriftenes lønns-evne varierer, kan det resultere i lønnsforskjeller som mange finner både saklige og legitime.

Av og til er det likhet mer enn ulikhet som oppfattes som problematisk og sosialt uakseptabelt. Et eksempel på dette er de sterke sosiale sanksjoner som såkalte «gratispassasjerer» utsettes for. Dette er personer som drar like stor fordel som alle andre av goder som skapes i fellesskap, men som ikke selv bidrar like sterkt i å frambringe godene, eller som unnlater å yte etter evne. Sanksjonene som «gratispassasjerer» utsettes for kan variere fra tilsnakk og kritikk, til i verste fall utfrysing og det som verre er.

Dersom to personer har samme kvalifikasjoner og yter det samme, vil det normalt bli sett på som uakseptabelt at de får forskjellig lønn. Samtidig kan det provosere mange at de som har best kvalifikasjoner og yter mest, ikke får uttelling i form av ekstra belønning. Sagt på en annen måte: På samme måte som det kan være uakseptabelt at de som presterer likt behandles forskjellig, kan det være provoserende at de som yter mest ikke belønnes særskilt.

I debatten om likelønn, som i mye annen samfunnsdebatt, ser det ut til at faren for at det skal gis ulik lønn for likt arbeid, anses som mer alvorlig enn at det gis lik lønn for ulik innsats. Kulturelt nedfeller det seg i en tendens til å sette likhetstegn mellom ulikhet og manglende likeverd. Resultatet av dette er at nesten all ulikhet umiddelbart ses på som et problem som må håndteres politisk og på annen måte, uten at det først vurderes hvorvidt ulikheten gjenspeiler akseptable årsaker.

Dersom alle lønnsforskjeller uten videre anses som problematiske og forsøkes eliminert, kan det ha uheldige konsekvenser både på individ- og samfunnsnivå. Det kan redusere muligheten for å leve ut personlig mangfold i ambisjoner og preferanser. Insistering på likhet kan føre til stramme reguleringer og inngrep som innsnevrer personlige valgmuligheter og dermed den enkeltes velferd. Motivasjonen til å utvikle og ta sine ressurser i bruk kan



svekkes når ingen ekstra belønning er i vente. Ulikhet kan også, dersom den er skapt av akseptable årsaker på individnivå, ha gunstige effekter for samfunnet. Utsikter til ekstra belønning kan øke den totale verdiskapningen ved å motivere til innsats, informere den enkelte om hvor behovet for arbeidskraft og kompetanse er størst, og gjenspeile at det er mulig for enkeltpersoner å leve ut forskjeller i livsstil. Dette skaper et mangfold som mange vil se på som nødvendig for at samfunnet skal være godt og spennende å leve i. Forskjeller i individuelle prioriteringer vil imidlertid normalt føre til forskjeller i lønn, siden ulik livsstil gjerne går sammen med varierte karrierevalg. Dersom alle lønnsforskjeller blir forsøkt fjernet, blir det også vanskeligere å utvikle et mangfoldig samfunn.

Konklusjonen på denne diskusjonen er at et lønns-gap mellom kvinner og menn ikke nødvendigvis er urettferdig eller uakseptabelt i seg selv, eller i seg selv rettferdiggjør offentlige tiltak for utjevning. Det er først nødvendig å analysere hvilke forhold som skaper lønnsforskjellene.

#### *Kjønnsforskjeller og likestillingspolitikk*

I sitt mandat er kommisjonen bedt om å «...legge likestillingspolitiske mål til grunn om at kvinner og menn skal lønnes på samme måte uten hensyn til kjønn». En måte å forstå dette på er at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn må kunne begrunnes med kjønnsnøytrale og saklige hensyn. Dersom lønns-gapet gjenspeiler kjønnsrelaterte forhold, og disse er uten relevans for utførelse av jobben, er dette uakseptabelt fra et likestillingspolitisk synspunkt. Innenfor kommisjonens mandat er det fem forhold som peker seg ut for nærmere undersøkelse.

- *Direkte lønnsdiskriminering.* Dette begrepet henspeiler på at kvinner og menn mottar ulik lønn for likt arbeid. Med likt arbeid menes at menn og kvinner har samme kompetanse, kvalifikasjoner og jobbrelevante egenskaper, at de utfører tilnærmet identiske jobber, og at de dermed møter de samme krav, oppgaver og utfordringer i arbeidet.
- *Verdsettelsesdiskriminering.* Slik diskriminering skjer når jobber betales forskjellig, uten at det er andre forskjeller mellom dem enn ulik kvinneandel. Selv om de (få) menn som befinner seg i yrket tjener det samme som kvinnene, er det uakseptabelt fra et likestillings-synspunkt at lønnen er lavere bare fordi kvinneandelen er høy.

- *Stillingsdiskriminering.* Denne formen for diskriminering innebærer at kvinner disfavores ved ansettelser, også når de har samme eller bedre kvalifikasjoner for de aktuelle oppgavene enn menn. Med andre ord kan diskriminering forekomme selv om det gis lik lønn for arbeid av lik verdi, dersom kvinner stenges ute fra godt betalte jobber.
- *Kollektive forhandlinger og lønnsdannelse.* Menns og kvinners lønn fastsettes et stykke på vei i ulike forhandlingsområder. Samtidig er den kollektive lønnsdannelsen i Norge knyttet til den såkalte frontfagsmodellen. Denne lar utvalgte grupper arbeidere i konkurranseutsatt sektor forhandle fram en økonomisk ramme for oppgjøret som er tilpasset norsk økonomis konkurransevne overfor utlandet. Dette forhandlingsresultatet overføres deretter til andre grupper. Inntil ganske nylig har også fordelingsprofilen på oppgjøret i frontfagene langt på vei blitt overført til andre forhandlingsområder, blant annet ved å gi lønnsøkninger som kronetillegg heller enn prosenttillegg. Dette kan ha hatt uheldige fordelingsvirkninger særlig for enkelte kvinne-dominerte yrker i offentlig sektor.
- *Familie og barn.* Arbeidsdelingen i familien kan gi kvinner uforholdsmessige vanskeligheter med å forfølge karrierer som gir god inntjening. Selv om det har skjedd store endringer i delingen av arbeidsoppgaver i mellom kvinner og menn i de senere år, gjenstår betydelige forskjeller. Dette gjelder ikke minst i forbindelse med fødsler og omsorg for barn. Dersom denne arbeidsdelingen er påtvunget mer enn selvvalgt kan det gi kvinner et uforholdsmessig stort lønns-gap.

#### *Direkte lønnsdiskriminering*

Det har vært drevet omfattende forskning om forekomsten av direkte lønnsdiskriminering. Denne viser at etter hvert som menns og kvinners arbeid gjøres mer likt, jo mer reduseres lønns-gapet.

Dersom en mann og en kvinne har om lag samme utdanningslengde, erfaring, sivile status, antall barn og arbeidstid (heltid vs. deltid), reduseres lønns-gapet fra femten til i overkant av 12 prosent. Dersom man så går et skritt videre, og sammenligner «like» kvinner og menn som arbeider i samme bransje, som er ansatt i enten offentlig eller privat sektor, som har samme yrke, som jobber i samme bedrift, og som har samme lederansvar, reduseres lønns-gapet til et sted mellom null og fire prosent. Dersom kvinner skal nærme seg menns

lønn er det særlig viktig å ha en ledende stilling, og arbeide i en bedrift med god lønnsevne. Når resultatene fortsatt viser et lønnsgap på et par prosentpoeng i menns favør, kan det henge sammen med at menn oftere har ubetalt overtid, og at deres beregnede timelønn dermed blir satt for høyt, slik det ble vist i et tidligere avsnitt.

Dersom en mann og en kvinne har samme type jobb og de samme forutsetninger for å utføre den, tyder forskningen dermed på at de mottar samme lønn. På denne bakgrunn konkluderer kommisjonen med at forskjellsbehandling mellom kvinner og menn som utfører samme arbeid hos samme arbeidsgiver, så godt som ikke forekommer i dagens Norge, selv om enkelttilfeller fortsatt kan dukke opp.

### *Verdsettsdiskriminering*

Verdsettsdiskriminering forekommer når arbeid av lik verdi lønnes forskjellig, avhengig av om det utføres av menn eller kvinner. For å hindre slik diskriminering er det med andre ord ikke nok at menn og kvinner får lik lønn for likt arbeid; de må også få lik lønn når de utfører forskjellig arbeid som har lik verdi.

Arbeidets verdi bestemmes gjennom en objektiv analyse av stillingens innhold og vanskelighetsgrad. Det legges i den forbindelse vekt på kravene til kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold for øvrig. Verdien fastlegges uavhengig av hvordan arbeidet blir utført, og av hvilket fag og tariffområde jobben hører til. Derimot begrenser sammenligningene seg til arbeid i samme bedrift.

Selv om arbeidet har samme verdi kan det lønnes forskjellig dersom arbeidsgiver kan påberope seg andre objektive og kjønnsnøytrale grunner. Dette kan være variasjoner i de ansattes ansiennitet og erfaring, jobbutførelse, og graden av konkurranse om arbeidskraft.

Et redskap for å identifisere verdsettsdiskriminering er såkalte arbeidsverdivurderinger. Dette pretenderer å være objektive analyser som består i å dekomponere en jobb i ulike oppgaver (såkalte faktorer), tildele hver oppgave poeng ut fra krav til kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold, og så fastlegge arbeidets verdi og lønnsnivå ut fra hvor mange poeng som genereres totalt. Dersom jobber med samme poeng lønnes ulikt, og dette ikke kan begrunnes ut fra objektive og kjønnsnøytrale grunner, tyder det på at verdsettsdiskriminering forekommer.

Som det framgår av kommisjonens rapport er arbeidsverdivurderinger forbundet med store problemer. For det første har erfaring vist at det er umulig å komme utenom subjektive vurderinger

når jobber skal sammenliknes. For det andre er det vanskelig å fastlegge et objektivt lønnsnivå for en stilling som ikke på en eller annen måte gjenspeiler forholdet mellom tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet. Dermed er det vanskelig å tenke seg at det er mulig å se stillingenes objektive krav løsrevet fra arbeidstakerens verdi for arbeidsgiver, slik metoden krever. Samtidig ligger en del av lønnsforskjellene for identiske yrker mellom bedrifter, og gjenspeiler ulik lønnsomhet og lønnsevne i bedriftene. Metoden kan heller ikke korrigere for markedseffekten av kvinners og menns ulike yrkesvalg og prioritering mellom karriere og familie. For det tredje vil forsøk på å erstatte kollektive lønnsforhandlinger med «vitenskapelige» metoder for lønnsfastsettelse møte motstand hos partene i arbeidslivet, og bryte med en tradisjon om at lønnsfastsettelsen er forhandlingspartenes ansvar. Endelig er det tvilsomt om det er mulig å fastlegge arbeidets lønnsnivå uavhengig av hvilken betalingsvilje det er for det arbeidstakeren produserer. Det er vanskelig å legitimere en bestemt lønn med referanse til hvor krevende arbeidet er, dersom det ikke samtidig finnes noen som er villige til å betale et tilsvarende beløp for det som leveres.

Blant annet på grunn av slike begrepsmessige og metodiske utfordringer, foreligger det i dag ikke empiriske undersøkelser som viser hvor omfattende forekomsten av verdsettsdiskriminering er i det norske arbeidslivet. Eksempelvis refererer kommisjonen en evaluering som ECON har foretatt av et forsøksprosjekt der arbeidsvurdering ble brukt som et virkemiddel for å skape like lønn. Stillinger i 15 bedrifter i offentlig og privat sektor ble undersøkt. Forsøket viste at omtrent en tredjedel av den observerte lønnsforskjellen mellom kvinner og menn kunne skyldes diskriminering. Imidlertid kunne den like gjerne bunne i legitime i arbeidstakernes prestasjoner og i den markedslønn bedriftene måtte betale for å få arbeidskraft. I praksis er det svært vanskelig å skille mellom diskriminering og legitime lønnsforskjeller.

Siden 2002 kun har det blitt behandlet 17 saker om likelønn i Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Tallet synes lavt, gitt den oppmerksomhet og prioritet likelønsspørsmål har i offentligheten og i de fleste fagforeninger. Dette kan tyde på at forekomsten av verdsettsdiskriminering er liten, selv om det lave antallet saker også kan ha andre årsaker enn få brudd på lovens bestemmelser.

### *Stillingsdiskriminering*

Stillingsdiskriminering forekommer dersom kjønnsrelaterte og for jobben uvedkommende

momenter brukes til å foretrekke menn ved ansettelser. Den lave kvinneandelen i godt betalte yrker, stillinger og bedrifter er en hovedårsak til lønnsgapets eksistens. I den grad stillingsdiskriminering forekommer vil det være av stor betydning for lønnsgapet.

Det er imidlertid svært mange faktorer som er med å avgjøre menns og kvinners valg av yrke og arbeidsgiver. Påvirkninger i barndom og oppvekst, venners og familiers råd, rollemodeller, egne ønsker og interesser, utdanningsvalg, tilgang på arbeidsplasser, egen vilje til mobilitet, lyst til å prøve nye og utradisjonelle ting, og prioritering av karriere og lønn på bekostning av andre goder i livet – alt dette er med å øve innflytelse. På mange av disse områdene er det klare kjønnsforskjeller som viser stor stabilitet over tid. Det gjelder for eksempel gutters og jenters faglige interesser, og deres ambisjoner med livet. Kjønnforskjellene er sannsynligvis en kombinasjon av at menn og kvinner er grunnleggende ulikt disponert, og av at påvirkningene fra et mangfold av omgivelser er forskjellige. Dermed er det også vanskelig å slutte fra at kvinneandelen er lav i bestemte yrker og bedrifter, til at stillingsdiskriminering forekommer.

En mer direkte måte å kartlegge forekomsten av diskriminering på er å undersøke rekrutteringen til bestemte typer stillinger. En opplagt kandidat i den forbindelse er ansettelser i jobber med lederansvar. Utøvelse av lederansvar er anerkjent i lovverket som en av hovedfaktorene bak arbeidets verdi, og er dermed en akseptabel kilde til høy lønn. I den grad kjønnsrelaterte momenter uten saklig relevans for stillingen stenger kvinner ute, vil det være en form for stillingsdiskriminering som har store negative effekter for kvinners lønn.

Som det går fram av kommisjonens rapport tyder imidlertid studier av faktiske ansettelser på at stillingsdiskriminering er svært lit utbredt, selv om enkeltteksempler kan forekomme. Menn og kvinner har om lag samme sannsynlighet for å avansere oppover i lederhierarkiet. Kvinner har samtidig en tendens til å forlate lederstillinger raskere enn menn etter at de først har fått dem. Dette ser imidlertid ut til å skyldes at de selv velger å ikke beholde en jobb som beslaglegger en stor del av livet, mer enn at de skyves ut av diskriminerende mekanismer.

Til tross for at det ikke er mulig å dokumentere utbredt stillingsdiskriminering ved ansettelser til lederstillinger, er det mange steder utbredte fantasier og forestillinger om at slik diskriminering forekommer. Dette kan utvikle seg til selvoppfyllende profetier: I den grad mange kvinner tror at de vil bli diskriminert, kan de se liten vits i å søke. Dermed

øker sjansen for at en mann blir ansatt, slik at forestillingen om kvinnesdiskriminering blir «bekreftet». På denne måten kan gjentatte påstander om diskriminering bidra til å opprettholde den lave kvinneandelen i lederjobber.

#### *Kollektive forhandlinger og lønnsdannelse.*

I Norge reguleres lønnen til 55 prosent av arbeidstakerne i private virksomheter gjennom tariffavtale. Tallet er langt høyere i offentlig sektor, slik at om lag 70 prosent av norske lønnstakere får sin lønn fastlagt gjennom kollektive forhandlinger. De kollektive trekkene ser ut til å ha blitt sterkere siden 1980-tallet. De senere år har også betydningen av lokal lønnsdannelse økt.

Kommisjonen har fått utført forskning som viser at om lag femten prosent av lønnsgapet, eller en total lønnsdifferanse mellom kvinner og menn på én prosent, kan føres tilbake til at menn og kvinner har ulike tariffavtaler. Det aller meste av lønnsgapet finnes med andre ord innen forhandlingsområdene, også for kvinner og menn som er like gamle, har samme utdanning, og har samme arbeidstid.

Kommisjonen konkluderer ut fra dette med at forhandlingssystemet neppe kan sies å være en viktig årsak til lønnsgapet mellom kvinner og menn, men at det heller ikke bidrar nevneverdig til ytterligere utjevning.

Praktiseringen av frontfagsmodellen på 1980- og 90-tallet, der utvalgte grupper arbeidere i privat og konkurranseutsatt industri forhandlet fram en ramme for lønnsoppjøret som ble tilpasset næringslivets internasjonale konkurranseevne, en ramme som så ble gjort gjeldende også for resten av arbeidslivet, har blitt kritisert for å forsterke lønnsgapet mellom kvinner og menn. Grunnen er at rammen på 1980- og 90-tallet ble fastsatt uten av industrifunksjonærenes lønnsutvikling ble inkludert. Samtidig ble tilleggene avtalt som kronetillegg og ikke prosenttillegg, noe som innebar en bedre lønnsutvikling i bunnen av lønnsfordelingen sammenlignet med middels og høye lønninger. Effekten av begge disse forholdene ble at særlig grupper med høyere utdanning i offentlig sektor sakk akterut lønnsmessig sammenlignet med tilsvarende grupper i privat sektor. Siden kvinneandelen er høyere i offentlig sektor enn blant private industrifunksjonærer, bidro dette til å øke det gjennomsnittlige lønnsgapet.

I de senere år har imidlertid praktiseringen av frontfagsmodellen blitt endret for blant annet å ta opp i seg denne kritikken. Det er bred enighet om at den totale lønnsutviklingen fortsatt må tilpasses

næringslivets konkurranseevne. Imidlertid åpnes det nå i større grad også for å inkorporere industri-funksjonærenes og ikke bare arbeidernes lønnsutvikling i rammen. Samtidig er det blitt mer vanlig å gi lønnsøkning i form av prosenttillegg, noe som gjør at ulike gruppers relative posisjon i inntektsfordelingen opprettholdes. Totaleffekten er at rammene for lønnsoppgjøret i offentlig sektor blir videre, samtidig som høyt utdannede grupper med stor kvinneandel ikke sakker akterut i samme grad, verken sammenlignet med private industri-funksjonærer eller lavlønnsyrker.

### *Familie og barn*

Arbeidsdelingen mellom menn og kvinner i familiens husholdsarbeid, som er særlig skarp i småbarnsfasen, innebærer at småbarnsmødre i gjennomsnitt bruker 5 timer og 51 minutter per dag til husholdsarbeid. Tilsvarende tall for småbarnsfedre er 3,5 timer per dag. Til gjengjeld tilbringer småbarnsfedre mer tid i arbeidslivet. I gjennomsnitt arbeider fedre 2,3 timer per dag mer enn mødre utenfor huset. Dagens mødre bruker vel to timer mindre på husholdsarbeid per dag enn mødrene på 1970-tallet gjorde, mens fedrene bruker vel én time mer.

Arbeidsdelingen kommer klarest fram når barna er mellom 0 og 2 år. Da utgjør fars andel av husholdsarbeid 58 prosent av mors. Når barna blir eldre (3 til 6 år) økes andelen til 69 prosent. Tilsvarende tall for lønnet arbeid viser at når yngste barn er 0–2 år, så er mors yrkesaktive tid 47 prosent av fars. Når barna blir eldre (3 – 6 år) øker den til 71 prosent.

En konsekvens av den beskrevne arbeidsdelingen i hjemmet er at mødre har redusert arbeidstid langt oftere enn fedre. Nesten halvparten av alle mødre har avtale om mindre enn full jobb, mot bare fem prosent av fedrene. Dette vil naturlig nok føre til at mors lønnsinntekt reduseres parallelt med at arbeidstiden blir mindre. Derimot er det små eller ingen forskjeller mellom heltidsarbeidende og deltidsarbeidende når effekten av arbeidstid er rensert bort, og når utdanningsnivå, fagfelt, yrkeserfaring, sivil status og antall barn er det samme. Den utstrakte bruken av deltidsarbeid blant småbarnsmødre ser dermed ikke ut til å påføre dem et handikapp når målestokken er time-lønn.

Derimot viser forskning at barn betyr mye for å forklare timelønnsforskjeller mellom kvinner og menn som er mellom 20 og 45 år. I privat sektor kan ca 40 prosent av lønnsgapet for denne alders-

gruppen tilbakeføres til barn. Det tilsvarende tallet for offentlig sektor er under 20 prosent. Lønnsforskjellen øker med antall barn. For menn er det motsatt: Menn med barn har høyere timelønn enn menn uten barn, og effekten blir sterkere med antall barn. Grunnen er at menn øker sin arbeidsinnsats utenfor hjemmet når de blir fedre.

Årsaken til den økonomiske «straffen» med å få barn er sammensatt. Forskere har identifisert to faktorer som ærlig viktige. Den første er at barn fører til fravær fra arbeidsmarkedet. Det leder til tap av jobbrelevant erfaring og svekket kompetanse, med redusert lønn som resultat. Den andre årsaken er at kvinner og menn med barn sorteres inn i ulike stillinger og bedrifter. Når kvinner med og uten barn befinner seg i samme type stilling i samme bedrift, er den økonomiske «straffen» for å få barn langt mindre.

Lønnstapet forbundet med å få barn ser ut til å ha blitt noe mindre i løpet av 1980- og 90-tallet. Samtidig viser analyser at det økonomiske tapet langt på vei er forbigående. Over tid henter kvinner med barn inn igjen lønnen de som er uten barn.

Den svekkede lønnsutviklingen som følger med å få barn gir imidlertid ikke et dekkende bilde av de samlede økonomiske konsekvenser for mødrene. En rekke mekanismer bidrar til å kompensere for lønnstapet.

For det første tar det offentlige sin del av «kostnaden» i form av foreldrepenger i forbindelse med foreldrepermisjon. 80 prosent av sysselsatte norske kvinner tar ut maksimum foreldrepermisjon, det vil si nærmere 12 måneder med 80 prosent lønnskompensasjon opp til 6 G. Mange får dekket de resterende 20 prosent av arbeidsgiver, også ut over 6 G, slik tilfellet er for ansatte i offentlig sektor. Blant fedre er det bare 19 prosent som tok ut flere permisjonsdager enn de seks ukene de «må».

For det andre har fedrene høyest lønnssevne i arbeidsmarkedet, slik at familien tjener mest på at han er yrkesaktiv. En del av denne gevinsten kommer også kvinnen til gode, i form av økte forbruksmuligheter for familien. Studier av kjøpsbeslutninger viser at kvinnen kan ha betydelig innflytelse på disponeringen av familiens samlede inntekt, selv om det er mannen som har generert det meste av pengene. Sammenlignet med om mor skulle arbeidet og far tatt det meste av foreldrepermisjonen, kan familien ta seg råd til dyrere ferier, større hytte, mer funksjonell bolig, og økt fritidskonsum for barn som er over småbarnsfasen. Dette gjelder særlig dersom mor har permisjon fra en jobb i offentlig sektor med rett til full lønnskompensasjon, mens far arbeider i en privat bedrift uten er slikt gode.

En rekke forhold bidrar dermed til å gi kvinner større frihet til å velge om de ønsker å utnytte foreldrepermisjonen fullt ut for egen del. Foreldrepenge fra staten, kompensasjon fra arbeidsgiver under permisjonstiden, økt familieinntekt sammenlignet med om mannen skulle vært hjemme, samt vissheten om at det økonomiske lønnstapet kan tas inn igjen – alt dette bidrar til å minske kvinnens kostnader ved å ta hele foreldrepermisjonen selv. Sagt på en annen måte; prisen for å være hjemme er blitt stadig mindre for kvinnen, og dette gjør det lettere å ta et valg i henhold til egne ønsker.

## 17.4 Tiltak for reduserte lønnsforskjeller

### 17.4.1 Premisser for tiltakene

Diskusjonen over kan sammenfattes i følgende premisser for de forslag som mindretallet lanserer for å redusere lønnsgapet mellom menn og kvinner.

- En viss ulikhet i lønn oppstår når kvinner og menn gjør ulike avveininger og prioriteringer mellom inntektsbringende karrierer og ikke-materielle goder. En total lukking av lønnsgapet er neppe mulig dersom det skal være mulig for enkeltpersoner å gjøre kjønnsrelaterte valg av livsstil og karriere.
- Arbeidsgivere som tar kjønnsrelaterte hensyn uten relevans for arbeidet som utføres bidrar til å skape et lønnsgap gjennom diskriminering av kvinner. Ulikhet som oppstår på denne måten er illegitim og rettferdiggjør inngrep i lønnsdannelsen.
- Kommisjonens gjennomgang av forskning gir ikke empirisk grunnlag for å påstå at innslaget av diskriminering av betydelig, selv om det finnes enkelttilfeller.
- Når menn og kvinner har de samme individuelle ressurser og egenskaper, når de arbeider i samme bransje, sektor (offentlig/privat), yrke og bedrift, og når de i tillegg har samme lederansvar, blir lønnsgapet tilnærmet lik null.
- Når yrker, bransjer og stillinger gir lavere lønn jo større kvinneandelen er, skyldes dette en kombinasjon av at arbeidet har ulik verdi, at det utføres med forskjellig intensitet, at det har ulik verdi for arbeidsgiver, og at arbeidsmarkedet er forskjellig for ulike grupper.
- Utdannings- og yrkesvalg er et resultat av samspill mellom individuelle valg og strukturelle føringer. Det foreligger ikke empirisk grunnlag for å hevde at kvinner diskrimineres ved ansettelser til de best betalte jobbene

- Inndelingen i forhandlingsområder fører i liten grad til lønnsforskjeller mellom menn og kvinner, men bidrar heller ikke til å redusere dem. Praktiseringen av frontfagsmodellen er i ferd med å endres slik at økonomiske rammer og fordelingsprofil er bedre tilpasset kvinnedomerte yrker i offentlig sektor.
- Kvinner påføres et lønnstap ved å få barn, og tapet er størst dersom de arbeider i privat sektor. Tapet tas inn igjen senere i livsløpet. Gode premisjonsrettigheter, statlige foreldrepenge, og økt familieinntekt gjennom mannes yrkesaktivitet reduserer effekten av kvinners lønnstap. Kostnaden ved være hjemme med barna mens de er små er blitt mindre, og dette gjør det lettere for kvinner å velge hvordan de vil tilpasse seg i denne livsfasen.

### 17.4.2 Styrking av Likestillings- og diskrimineringsombudets rådgivningsfunksjon

Lov om likestilling mellom kjønnene gir bedriftene en aktivitets- og redegjørelsesplikt. Likestillings- og diskrimineringsombudet (heretter kalt Ombudet) er tillagt kontroll- og veiledningsfunksjoner overfor virksomhetene på dette området. I likhet med kommisjonens flertall foreslår mindretallet å styrke Ombudets rolle. Imidlertid er det viktigere å styrke rådgivnings- heller enn kontrollfunksjonen. Bakgrunnen for dette er mangelen på empirisk belegg for at ulovlig diskriminering skjer på bred basis, selv om enkelttilfeller forekommer.

Likelønnsarbeidet har mest å vinne på å utvikle og mobilisere kvinners ressurser til å gå inn i, og forbli i, bedre betalte yrker og stillinger. Spesielt gjelder dette lederjobber. Den lave andelen kvinner som tar lederansvar er en av de viktigste årsaker til lønnsgapet.

Flertallets forslag synes å være mer aktivitets- enn resultatorientert. Det legges stor vekt på at ombudet påser og kontrollerer at bestemte aktiviteter er gjennomført og grundig dokumentert. Det gjelder særlig plikten til å gjennomføre undersøkelser, utforme statistikk og lage handlingsplaner.

Erfaringen med et aktivitets- og kontrollorientert tilsynsarbeid er at fokus etter hvert innsnevres til å være mer opptatt av at aktiviteter er utført og dokumentert, enn av at gode resultater oppnås. Kriteriet på at bedriftene har oppfylt sin aktivitets- og redegjørelsesplikt er at aktivitetene er utført og grundig dokumentasjon foreligger. Regler for hvordan aktivitetene skal utføres utvikles og utbroderes på et stadig mer detaljert nivå, gjerne i forskrifts form. Hva slags resultater aktivitetene har

ført til kommer lett i bakgrunnen. Tilsynsarbeidet fokuserer mer på input enn på output. I verste fall kan tilsynsarbeidet utarte til et voksende byråkrati som irriterer mer enn det motiverer lokale parter i likestillingsarbeidet.

Mindretallet anbefaler at Ombudets rolle vris i mer resultatorientert retning. Det innebærer å legge hovedfokus på å sette opp mål for likestillingsarbeidet, og gi bedriftene råd i deres fortløpende forbedringsprosesser med sikte på å korrigere avvik fra oppsatte mål. I motsetning til den aktivitetsbaserte tilnærmingen gir en resultatorientert arbeidsform bedriftene og lokale parter større innflytelse på selv å avgjøre hvilke aktiviteter som er mest hensiktsmessige å iverksette. Dette gir en bedre utnyttelse av den lokale informasjon og kunnskap, og det åpnes for læring. Eierskapet til prosessen ligger hos de lokale aktørene.

Som en naturlig del av dokumentasjonen av oppnådde resultater utarbeides lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgruppe. Av hensyn til personvernet og arbeidsmiljøet utformes denne på et så høyt aggregeringsnivå at dataene ikke kan tilbakeføres til individuelle arbeidstakere.

Det er naturlig å tilføre Ombudet økte ressurser for å styrke dets rolle som rådgiver. Flertallet foreslår en økt bevilgning på 10 millioner kr per år. Det er uklart hvordan flertallet har kommet fram til dette tallet. Mindretallet foreslår i stedet at ressursbehovet avklares i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.

*Likelønnskommisjonens mindretall foreslår:*

*Likestillings- og diskrimineringsombudet styrkes for å kunne øke rådgivningsaktiviteten i bedriftsinterne forbedringsprosesser som sikter mot å nå likestillingsmål.*

*Ombudet skal særlig gi bedriftene råd om å rekruttere flere kvinner inn i godt betalte stillinger med lederansvar.*

*Den økte ressursbehovet knyttet til en styrking av rådgivningsfunksjonen avklares i tilknytning til den ordinære budsjettprosessen.*

*Bedriftenes lovpålagte aktivitets- og redegjøringsplikt dokumenteres i hovedsak med henvisning til måloppnåelse, og ikke ved gjennomføring av detaljerte og standardiserte aktivitetskrav utformet av Ombudet.*

*Det utformes lønnsstatistikk fordelt på kjønn og stillingsgruppe. Informasjonen skal ikke kunne føres tilbake til enkeltindividers lønn.*

### 17.4.3 Økt bruk av lokale forhandlinger i offentlig sektor

En del av lønns-gapet mellom kvinner og menn kan føres tilbake til at kvinner oftere arbeider i offentlig sektor og får sin lønn regulert i dette forhandlingsområdet. Praktiseringen av frontfagsmodellen på 1980- og 90-tallet har også ført til at særlig kvinner med høyere utdanning i offentlige virksomheter har hatt en svak lønnsutvikling sammenlignet med mange andre yrker.

Dette har ført til krav om et unikt lønnsloft for utvalgte kvinnedominerte yrker i offentlig sektor ved tariffoppgjøret i 2008. Overfor Kommisjonen så vel som i offentlig debatt har blant annet fagforbundet Unio krevd at det gjennomføres et slikt lønnsloft.

I tråd med dette foreslår Kommisjonens flertall å bevilge om lag 3 milliarder friske midler over statsbudsjettet i forbindelse med en tariffrevisjon. Midlene skal brukes til å heve lønnsnivået for kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor. Forslaget forutsetter at det etableres en avtale mellom partene i arbeidslivet om at lønnsveksten i offentlig sektor kan være høyere enn i privat sektor.

Mindretallet kan ikke støtte dette forslaget. Det settes fram samtidig som knapphet på arbeidskraft er en stor utfordring for både private og offentlige virksomheter. Knappheten forventes å forsterke seg i fremtiden, ikke minst for yrkesgrupper med høyere utdanning. I en situasjon med økt konkurranse om arbeidskraften virker det lite realistisk og rimelig at arbeidsgivere i privat sektor skal avstå fra heve lønningene, når dette er nødvendig for å konkurrere om å skaffe seg den kompetansen de trenger. Selv om organisasjonene sentralt på arbeidsgiversiden hypotetisk sett skulle akseptere en slik avtale, finnes det ikke disiplinerende mekanismer internt i disse organisasjonene som er sterke nok til å hindre bedriftene i å by opp lønningene.

Skal «kvinneløftets» forutsetning om at private bedrifter må dempe sin lønnsvekst oppfylles, er det vanskelig å se at dette kan skje på andre måter enn ved statlig regulering. I praksis vil dette måtte ta form av en lønnslov som forbyr private virksomheter å øke sine lønninger ut over et visst nivå. En slik regulering vil imidlertid bryte med den norske modellens vektlegging av at lønnsdannelsen skal være partene i arbeidslivet sitt ansvar, noe Kommisjonen også er bedt om å legge til grunn i sitt mandat. Erfaringene med den lønnsloven Norge hadde på slutten av 1980-tallet viser også at det er vanskelig å kontrollere lønnsutviklingen med et slikt virkemiddel.

Gitt at det er lite realistisk at private bedrifter skal avstå fra å heve lønningene for å kunne konkurrere om arbeidskraften, er det svært sannsynlig at et lønnsloft for utvalgte kvinnedominerte grupper i det offentlige kun vil ha en kortsiktig effekt, hvis det i det hele tatt er tariffpolitisk mulig å gjennomføre. Ulike grupper vil ventelig ha forskjellige synspunkter på hvilke yrker som fortjener å bli prioritert. Opplevelse av å bli tilsidesatt vil raskt nedfelle seg i krav om kompensasjon. Lønns- og lønnglidningen i privat sektor er mer sensitiv for knapphet på arbeidskraft enn formaninger om moderasjon av hensyn til offentlig ansattes lønnsutvikling. Samtidig kan det, som det framgår av analyser Kommisjonen har fått utført, forventes både høyere rente og høyere leverandørkostnader for industrien som følge av økte lønnskostnader i offentlig sektor.

Som alternativ til lønnsloftet kan det gjennomføres endringer i forhandlingsregimene. En del av årsaken til at kvinnedominerte yrker i det offentlige har sakkert akterut, ligger i måten frontfagsmodellen har blitt praktisert på. Kronetillegg i stedet for prosenttillegg, og en økonomisk ramme for oppgjøret som ikke har tatt hensyn til veksten i funksjonær lønninger i privat sektor, har rammet disse gruppene spesielt hardt. På begge disse områdene er det imidlertid i ferd med å skje en endring. Sammenlignet med tidligere vil rammen for oppgjøret bli utvidet når også industrifunksjonærenes lønnsutvikling skal legges inn. Hyppigere bruk av prosenttillegg vil føre til at kvinnedominerte grupper med høyere utdanning vil komme bedre ut. En av de viktigste faktorene som har ført til at kvinnegrupper i det offentlige har sakkert akterut har dermed blitt endret under medvirkning fra partene i arbeidslivet.

Offentlig ansatte kan forventes å få økt forhandlingsmakt i fremtiden. Det er to grunner til dette. For det første vil større knapphet på arbeidskraft kunne gi større gjennomslag i lønnsforhandlinger. Videre utbygging av det offentlige velferdstilbudet, knyttet til blant annet økt behov for eldreomsorg, gjør at knappheten på arbeidskraft sannsynligvis vil bli særlig sterk i deler av offentlig sektor. For det andre svekkes det offentliges monopol på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Tradisjonelt har offentlig ansattes forhandlingsmakt blitt redusert fordi det har vært få alternative arbeidsgivere. Stat og kommune har hatt enerett på mange av de oppgavene som utføres. Dette er i ferd med å endres, blant annet fordi det offentlige setter ut flere oppgaver til private aktører, og øker bruken av private vikarbyråer.

For å dra nytte av den økte forhandlingsmakten kreves det sannsynligvis økt bruk av lokale forhandlinger. Som vist i Kommisjonens analyser er det ingen grunn til å tro at desentraliserte forhandlinger i seg selv vil gi økt uttelling for lønnstakerne. Hvorvidt det skal bli tilfellet avhenger blant annet av situasjonen på arbeidsmarkedet. Siden det virker sannsynlig at utviklingen vil gå i retning av økende knapphet og større konkurranse om arbeidskraften, er det sannsynlig at lokale forhandlinger er til arbeidstakernes fordel. Grunnen til det er at knappheten på arbeidskraft varierer mellom virksomheter og regioner. Sentrale forhandlinger vil normalt ikke være fleksible nok til å fange opp dette mangfoldet. Mulig lønnsvekst i lokale delarbeidsmarkeder kan gå tapt for offentlig ansatte dersom forhandlingene i hovedsak skjer sentralt.

En konsekvens av desentraliserte lønnsoppgjør ser ut til å være større ulikhet innen de aktuelle arbeidstakergruppene. Prisen for at lønnsutviklingen blir bedre i gjennomsnitt, og dermed også prisen for at lønnsgapet mellom menn og kvinner reduseres, blir sannsynligvis at lønnsforskjellene blant offentlig ansatte øker. Ved sentrale oppgjør kan man sikre større likhet arbeidstakerne imellom. Da risikerer man til gjengjeld å gå glipp av den gjennomsnittssøkningen følger av å utnytte sterk forhandlingsmakt i deler av arbeidsmarkedet.

Siden en tetting av lønnsgapet mellom manns- og kvinnelønninger forutsetter en heving av gjennomsnittslønnen til kvinnedominerte grupper i offentlig sektor, anbefaler Kommisjonens mindretall økt bruk av lokale forhandlinger i offentlig sektor.

*Likelønnskommisjonens mindretall foreslår:*

*Partene i offentlig sektor anbefales økt bruk av lokale forhandlinger på tariffområder der innslaget av kvinnedominerte yrkesgrupper er stort.*

#### **17.4.4 Lønnstillegg under foreldrepermisjon**

Kvinner påføres et lønnstap ved å få barn. Én grunn til dette er at foreldrepermisjon svekker den kompetanseutvikling som følger med deltakelse i arbeidsmarkedet. Mesteparten av dagens stønadsperiode, som totalt er på 54 uker, kan deles mellom foreldrene. De fleste fedrene tar imidlertid bare ut de seks ukene som er reservert for dem gjennom den såkalte fedrekvoten. Dette er bakgrunnen for at flertallet i Kommisjonen foreslår å endre Folkestrygdloven slik at fedre og mødre deler likere på foreldrepermisjonen. En tredjedel av permisjonsperioden skal forbeholdes far, en annen tredjedel benyttes av mor, mens den siste tredjedelen forde-

les ved avtale. Dersom far ikke tar ut sin andel reduseres den totale permisjonstiden tilsvarende. Forslaget er inspirert av en modell som er innført på Island.

Tiltaket vil innebære et statlig inngrep i en beslutning som tradisjonelt har blitt ansett som et privat anliggende. Det vil redusere parets mulighet til finne fram til en løsning som er spesielt velegnet for deres private situasjon. Fleksibiliteten i privatlivet reduseres, og erstattes av mer statlig og lovpålagt standardisering.

Et såpass sterkt statlig inngrep i private forhold kan etter mindretallets mening bare forsvares dersom det kan påvises at kvinner påføres store tap ved dagens mer frivillige ordning, eller at det er et sterkt element av tvang som får kvinnen til å ta ut det meste av permisjonstiden.

Lønnstapet ved å få barn viser seg å være et forbigående fenomen. Når barna blir større tar mødrene igjen barnløse kvinners lønnsutvikling. Samtidig vil mannen ofte ha større inntjeningspotensial i arbeidsmarkedet. Dette vil gi høyere familieinntekt sammenlignet med om kvinnen er den yrkesaktive. Dette gjør det mulig å ha et høyere familiekonsum, som også kvinner har glede av, i permisjonstiden. Er kvinnen ansatt i det offentlige, eller hos en privat arbeidsgiver med romslig permisjonsordning, vil hun få full lønnskompensasjon for hele permisjonstiden, også ut over grensen på 6G som Folketrygdloven fastsetter. Endelig gir foreldrepermisjon frihet til samvær med barnet så vel som til andre gjøremål, blant annet amming.

På denne bakgrunn er det mindretallets vurdering at det til tross for et midlertidig lønnstap, følger så mange goder med det å ta ut maksimal foreldrepermisjon, at det ikke rettferdiggjør et statlig inngrep i en beslutning av så privat karakter. Siden tapet kvinner påføres ved å være i permisjon har blitt stadig mindre sammenlignet med yrkesaktivitet, blir det også lettere å velge mellom de to alternativene. Sannsynligheten for at det er et sterkt element av tvang som får kvinner til å velge foreldrepermisjon er derfor ikke veldig stor.

For å minske det midlertidige lønnstapet for kvinner, og også gjøre det mindre økonomisk belastende for mannen dersom han velger å ta en større del av permisjonen, kan bedriftene, sammen med eventuelle tariffparter, vurdere å bygge kompensasjonsordninger inn i personalpolitikk og tariffavtaler. Eksempelvis kan det vurderes å gi en lønnsøkning i permisjonsperioden som svarer til gjennomsnittet i vedkommendes yrkesgruppe. I en periode med knapphet på arbeidskraft kan dette være et personalpolitisk virkemiddel som øker evnen til å trekke til seg og holde på attraktive medarbeidere.

*Likelønnskommisjonens mindretall foreslår:*

*Bedrifter og eventuelle lokale tariffparter bør vurdere om ansatte i foreldrepermisjon skal gis et lønns-tillegg i permisjonstiden svarende til gjennomsnittlig lønnsutvikling i den aktuelle yrkesgruppen.*



## Litteraturliste

- Acker, Joan (1989): *Doing Comparable Worth – Gender, Class and Pay Equity*. Temple University Press, Philadelphia.
- Aga, Synnøva (1975): *Kvinnene sin arbeidssituasjon på ein einseitig industristad*. Rapport nr. 6. Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo og NIBR, Oslo.
- Andreassen, Jorun og Kari Folkenborg (2002): *Vi vil! Slipp oss til!* Fafo-rapport 381. Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): *Etter inntektsoppgjørene 2007*. Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Oslo.
- Arrow, Kenneth J. (1973): «The Theory of Discrimination» i Aschenfelter and Rees (red.): *Discrimination in Labour Markets*, Princeton University Press, New Jersey.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006): *Yrkesdeltagelse og arbeidstid blant mødre og fedre*. Rapport. Barne- og likestillingsdepartementet, Oslo.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007a): *Småbarnsforeldres rettigheter*. Publikasjonskode Q-0867 B. Barne- og likestillingsdepartementet, Oslo.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007b): «Selvstendig næringsdrivende». Fra nettsiden [www.regjeringen.no/bld](http://www.regjeringen.no/bld) Lastet ned 8. august 2007.
- Barth, Erling (1993): «Forhandlingssituasjoner og likelønn» i *Kvinnelønns mysterier, – myter og fakta om lønnsdannelsen*. Nordisk ministerråd 1993:16. København.
- Barth, Erling (2003): «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. En kommentar til Trond Petersen.» i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 44:427–434. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Barth, Erling (2006): «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn: Hva kan økonomisk teori bidra med?» i *RØST: Kvinner og cash*. Radikalt Økonominettverks skriftserie. Oslo.
- Barth, Erling og Kalle Moene (2000): «Er lønnsforskjellene for små?» Vedlegg 3 til NOU 2000:21 *En strategi for sysselsetting og verdiskapning*. Oslo.
- Barth, Erling, Marianne Røed and Hege Torp (2002): *Towards a Closing of the Gender Pay Gap*. Country Report Norway. Institutt for samfunnsforskning. Oslo.
- Barth, Erling og Harald Dale-Olsen (2004): «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i et 30-års perspektiv» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1/2004. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Barth, Erling, Marianne Røed og Pål Schøne (2004): *Lønnsutviklingen for funksjonærer i offentlig og privat sektor 1997–2001*. Rapport 2004:3. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Barth, Erling, Marianne Røed og Pål Schøne (2005): «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i privat sektor. Betydningen av yrke og virksomhet» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2/2005. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Barth, Erling og Ragnhild Steen Jensen (2005): «Arbeidsvurdering og likelønn: Er det noen sammenheng?» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1/2002. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Barth, Erling og Pål Schøne (2006a): «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn over livsløpet. Kohort eller karriere?» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2/2006. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Barth, Erling og Pål Schøne (2006b): «Undersøkelser av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn 2000–2005» i NOU 2006:11 *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2006*. Oslo.
- Becken, Lars-Erik og Helene Berg (2005): «Arbeidsvurdering som virkemiddel for like lønn» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1/2005. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Becker, Gary S. (1957, 1971): *The Economics of Discrimination*. University of Chicago Press, Chicago.
- Bergh, Trond og Yngve Nilsen (2004): *Et akademisk fellesskap. Akademikernes Fellesorganisasjon 1975–2001*. Vigmostad & Bjørke, Bergen.
- Bihagen, Erik og Marita Ohls (2007): «Are women over-represented in dead-end jobs? A Swedish study using empirically derived measures of dead end jobs.» i *Social Indicators Research*. Vol. 84, no. 2, november 2007. Springer Netherlands.

- Birkelund, Gunn Elisabeth og Trond Petersen (2005): «Det norske likestillingsparadokset. Kjønn og arbeid i velferdssamfunnet» i Frønes, Ivar og Kjølørød, Lise (red.): *Det norske samfunn* (5.utg.). Gyldendal Akademisk, Oslo
- Bjerrum Nielsen, Harriet og Monica Rudberg (1991): *Historien om gutter og jenter. Kjønnssosialisering i et utviklingspsykologisk perspektiv*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Blackburn, Robert M. m.fl. (2002): «Explaining gender segregation» i *British Journal of Sociology*, Vol. No. 53 Issue 4. Blackwell Publishing.
- Blau F.D. og L.M. Kahn (1992): «The gender earnings gap: Learning from International Comparisons» i *American Economic Review*, May 1992:533–538.
- Bojer, Hilde (2005): «Kvinneres inntekt 1970–2002» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1/2005. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Borchorst, Anette (2003): «Den statslige likestillingspolitikk – «Business as usual»? i Borchorst, Anette og Drude Dahlrup (red.): *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis*. Samfundslitteratur, Fredriksberg.
- Brandth, Berit og Elin Kvande (2003): *Fleksible fedre. Maskulinitet, arbeid, velferdsstat*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Brandth, Berit og Elin Kvande (2005): «Valgfri eller øremerket permisjon for fedre?» i Brandth, Berit, Brita Bungum og Elin Kvande (red.): *Valgfrihetens tid. Omsorgspolitik for barn møter det fleksible arbeidslivet*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Budsjettinnstilling S. nr. 2 (1997–98) fra Familie-, kultur og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1998. Oslo.
- Bøhren, Øyvind og Øystein Strøm (2005): *The Value Creating Board*. Rapport, Handelshøyskolen BI, Oslo.
- Calmfors, Lars og Katarina Richardson (2004): *Marknadskrafterna och lönebildningen i landsting och regioner*. Rapport fra Landstingsförbundet. Stockholm.
- Colbjørnsen, Tom (2004): *Ledere og lederskap. AFFs lederundersøkelser*. Fagbokforlaget, Oslo.
- Corneliusen, Hilde (2003): «Konstruksjoner av kjønn ved høyere IKT-utdanning i Norge» i *Tidsskrift for kjønnsforskning*, nr 4, 2003. Oslo.
- Craig, Ronald (2006): «Diskriminering satt i system – Strukturelle barrierer og systematisk diskriminering». Nordisk fagseminar 6. november 2006, Oslo.
- Cushman, Penny (2007): «The male teacher shortage: A synthesis of research and worldwide strategies for addressing the shortage» i *KEDI Journal of Educational Policy*, 4 (1), s. 79–98. Korean Educational Development Institute, Seoul.
- Dale-Olsen, Harald (2002): *Forskjeller i frynsegoder mellom menn og kvinner i perioden 1992–1997*. Rapport nr. 4. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Danielsen, Hilde (2002): «Den kjønnskonservative velferdsstaten» i Holst, Cathrine (red.): *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Danielsen, Kristen og Trude Lapppegård (2003): «Tid er viktig når barn blir født – om bruk av lønnet fødselspermisjon» i *Samfunnsspeilet* nr. 5 2003. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Drake, Irmelin (2005): *Gjennomslag – kvinner i kommunal toppledelse*. FoU-prosjekt 2003–2005. Kommunenes sentralforbund, Oslo.
- ECON Analyse (2005): *Forsøket med arbeidsvurdering for å oppnå likelønn*. Rapport 2005–024. ECON Analyse AS, Oslo.
- Ekberg, John og Rickard Eriksson (2006): «Effekter av de svenske pappamånaderna» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2/2006. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Ellingsæter, Anne Lise (1999): «Patriarkatet. Teori og kritikk» i Fredrik Engelstad (red.): *Om makt. Teori og kritikk*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Gyldendal Akademisk, Oslo
- Ellingsæter, Anne Lise (2004): «Familie, arbeidsmarked og politikk» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr 2/2004. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Ellingsæter, Anne Lise (2005): «De «nye» mødrene og remoralisering av moderskapet» i *Nytt Norsk Tidsskrift* 4/2005. Oslo.
- Ellingsæter, Anne Lise (2006): «The Norwegian childcare regime and its paradoxes» i Ellingsæter, Anne Lise og Arnlaug Leira (red.): *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*. Policy Press, Bristol.
- Ellingsæter, Anne Lise og Jorun Solheim (red.) (2002): *Den usynlige hånd? Kjønnsrettferdighet og moderne arbeidsliv*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Ellingsæter, Anne Lise og Jorunn Solheim (red.) (2002): «Makt – kjønn – arbeidsliv: Teoretiske landskap» i Anne Lise Ellingsæter og Jorunn Solheim: *Den usynlige hånd? Kjønnsrettferdighet og moderne arbeidsliv*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Gyldendal Akademisk, Oslo.

- Ellingsæter, Anne Lise og Lars Gulbrandsen (2005): «Den lange veien – barnehage som reell valgmulighet» i Brandth, Berit, Brita Bungum og Elin Kvande (red.): *Valgfrihetens tid. Omsorgspolitikken for barn møter det fleksible arbeidslivet*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård (red.) (2003): *Ungdom, makt og mening. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2005): «Bidrar frynsegoder til å utjevne eller forsterke lønnsforskjeller etter kjønn?» i Knudsen, K. og Ryen, A. (red.): *Hvordan kan frynsegoder bli belønning?* Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Eriksen, John og Kjell Erik Lommerud (1992): «Er lønnsforskjellene i Norge for små? Noen fakta og noen teoretiske betraktninger» i NOU 1992:26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. Oslo.
- European Commission (2006): *Report on Equal Pay*. April 2006. Employment and Social affairs. Equality between Women and Men. Brussel.
- Evensen, Miriam (2006): «Lønnsforskjeller og omsorgsansvar for kvinner» i *Søkelys på arbeidsmarkedet 2/2006*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Faulkner, Wendy (2000): «Dualisms, Hierarchies and Gender in Engineering» i *Social Studies of Science* 30 (5), 759–792. Sage Publications, London.
- Fennefoss, Arvid og Geir Høgsnes (2005): «Arbeidsliv, lønn og forhandlinger» i Frønes, Ivar og Lise Kjølørød (red.): *Det norske samfunn* (5.utg.). Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Fevang m.fl. (2004): *Undersysselsatte i Norge: Hvem, hvorfor og hvor lenge?* Rapport 7/2004. Frischsenteret, Oslo.
- Finansnæringsens arbeidsgiverforening (2005): *Rapport fra arbeidsgruppe likelønn*. Et partsammensatt utvalg nedsatt av FA og LO. Lastet ned fra nettsiden [www.finarb.no](http://www.finarb.no) 7. desember 2007.
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1974): *Utkast til lov om likestilling mellom kjønnene*. Notat. Oslo.
- Gimmestad, Johnny (2006): «Private jurister vinner på lønn» i *Aftenposten* 17.12.2006. Oslo.
- Gislason, Ingólfur V. (2007): *Parental Leave in Iceland. Bringing the Fathers in. Developments in the Wake of the New Legislation in 2000*. Centre for Gender Equality, Akureyri.
- Gran, Sissel (2004): «Ung, sliten og lurt» i *Aftenposten* 4.1.2004. Oslo.
- Granovetter, M.S. (1995): *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. University of Chicago Press, Chicago.
- Granqvist, Lena og Håkan Regné (2004): *Den nya lönebildningen. En forskningsöversikt och analys av lönebildningen för akademiker*. SACO, Stockholm.
- Hagemann, Gro (1977): «Særvern av kvinner – arbeidervern eller diskriminering?» i Blom, Ida og Gro Hageman (red.): *Kvinner selv. Sju bidrag til norsk kvinnehistorie*. H. Aschehoug & co, Oslo
- Hageman, Gro (1994): *Kjønn og industrialisering*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hakim, Catherine (1996): *Key Issues in Women's Work. Female heterogeneity and the polarisation of women's employment*. Athlone, London.
- Hakim, Christine (2002): «Do lifestyle preferences explain the pay gap?» Paper presented to the *Gender Research Forum conference on the Gender Pay and Productivity Gap*. Women and Equality Unit, DTI, 8 November 2002. London.
- Hardoy, Inés og Pål Schøne (2004a): «Barn eller høy lønn: Må kvinner velge?» i *Søkelys på arbeidsmarkedet 2/2004*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Hardoy, Inés og Pål Schøne (2004b): *Mindre betaling for færre timer? En analyse av sammenhengen mellom uønsket deltid og timelønn*. Rapport 2004:16. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Hardoy, Inés og Pål Schøne (2006): «The Part-Time Wage Gap in Norway: How Large is it Really?» i *British Journal of Industrial Relations*. 44:2. Blackwell Publishing, London.
- Hardoy, Inés og Pål Schøne (2007): *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn: Hvor mye betyr barn?* Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Hernes, Helga Maria (1982): *Staten – kvinner ingen adgang? Kvinners levkår og livsløp*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Hernes, Helga Maria (1987): *Welfare State and Women Power: Essays in State Feminism*. Norwegian University Press. Oslo.
- Herø, Hege (2007): «YS om likelønn». Artikkel på Likelønnskommisjonens nettside [www.likelonn.no](http://www.likelonn.no), publisert 31. januar 2007.
- Hochschild, Arlie Russell (1997): *The Time Bind. When Work Becomes Home and Home Becomes Work*. Metropolitan Books, New York.
- Holst, Cathrine (2007): «Balansefeminismens begrensninger» i *Tidsskrift for kjønnsforskning* nr 2, 2007. KILDEN, Oslo.

- Holter, Øystein Gullvåg (1982): «Det verdifulle patriarkatet» i Haukaa, Rina m.fl. (red.): *Kvinneforskning: Et bidrag til samfunnsteori*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Holter, Øystein Gullvåg og Helene Aarseth (1993): *Menns livssammenheng*. AdNotam Gyldendal, Oslo.
- Holter, Øystein Gullvåg, Cathrine Egeland og Helge Svare (2008): *Likestilling og livskvalitet*. Rapport 1/2008. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Høgsnes, Geir (1999): *Krone for krone. Lønnsforhandlinger og fordelinger*. Ad Notam Gyldendal, Oslo.
- Høgsnes, Geir (2000): *Likelønnsproblemet i norsk lønnsdannelse*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, 16.august 2000. Oslo.
- Høgsnes, Geir (2002): «Likelønn: Forhandlingsstruktur og makt» i Ellingsæter, Anne Lise og Jorun Solheim (red.) *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv*. Makt og demokratiutredningen 1998–2003. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Høgsnes, Geir m.fl. (2006): «Betydningen av familie og barn for kvinner og menns lønn» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1/2006. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Jensen, Ragnhild Steen og Aagot Elise Storvik (2006): *Likelønn og kjønnssegregering: gamle tema, nye spørsmål*. ISF Paper 2006:1. Institutt for samfunnsforskning, Oslo
- Johansen, Per Richard (2007): «KS om likelønn». Artikkel på Likelønnskommisjonens nettside [www.likelonn.no](http://www.likelonn.no) publisert 2. februar 2007.
- Jonsson, Jan O. (2004): «Bilaga 6. Könnssegregeringen inom utbildningssystemet: Förändringar och förklaringar» i SOU (2004): *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*. Statens offentliga utredningar 2004:43, Stockholm.
- Jämställdhetsombudsmannen (2005): Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartlegging. [www.jamombud.se](http://www.jamombud.se)
- Jämställdhetsombudsmannen (2007a): JämOs miljongranskning etapp 1. Granskningsrapport. [www.jamombud.se](http://www.jamombud.se)
- Jämställdhetsombudsmannen (2007b): *Analys Lönelots. Enkel metod för bedömning av arbetskrav*. [www.jamombud.se](http://www.jamombud.se)
- Karlsson, Þorlákur, Margrét Jónsdóttir og Hólmfríður Vilhjálmsdóttir (2006): *Kvennanafn lækar launin Tilraun á mögulegum skýringum á óútskýrdum launamuni karla og kvenna. (Possible explanations for unexplained wage difference between women and men: An experimental approach)*. Reykjavík universitet, Reykjavík.
- Kitterød, Ragni Hege (2002): «Klare kjønnsroller for småbarnsforeldrene» i *SSB Magasinet* 21. mai 2002. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Kitterød, Ragni Hege (2004): «Ulikhet i familiers tid til yrkesarbeid» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr 2/2004. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Kitterød, Ragni Hege (2007): «Fremdeles et tosporet foreldreskap? Mors og fars yrkesarbeid i barnefasen» i Elin Kvande og Bente Rasmussen (red): *Arbeidslivets klemmer. Paradokser i det nye arbeidslivet*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Kitterød, Ragni Hege og Randi Kjeldstad (2004): *Foreldres arbeidstid 1991–2001 belyst ved SSBs arbeidskraftundersøkelser, tidsbruksundersøkelser og levekårsundersøkelser*. Rapport 2004/6. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Kjeldstad, Randi og Erik H. Nymoene (2004): *Kvinner og menn i deltidsarbeid. Fordeling og forklaringer*. Rapport 2004/29. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Kjelstad, Randi (2006): «Hvorfor deltid?» i *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 4/2006. Universitetsforlaget, Oslo.
- Kjelstad, Randi og Anne Skevik (2005): «Enslige forsørgere – en sosialpolitisk kategori utgått på dato?» i Ellingsæter, Anne Lise og Arnlaug Leira (red.) (2005): *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Komite for integreringstiltak – kvinner i forskning 2004–2006 (2007): *Kjønnsbalanse i akademia – gylne muligheter*. Universitets- og høyskolerådet, Oslo.
- Kunnskapsdepartementet (2008): «Barnehager – foreldrebetaling». Fra nettsiden [www.regjeringen.no/kd](http://www.regjeringen.no/kd), lastet ned 23. januar 2008.
- Kvande, Elin og Bente Rasmussen (red.) (2007): *Arbeidslivets klemmer. Paradokser i det nye arbeidslivet*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Kvinner i forskning (2007): *Virkemidler*. Lastet ned fra nettsiden [www.kvinneriforskning.no](http://www.kvinneriforskning.no) 6. desember 2007.
- Lagesen Berg, Vivian A. (2000): *Firkanter og rundinger. Kjønnskonstruksjoner blant kvinnelige dataingeniørstudenter ved NTNU*. Skriftserie 3/00, Senter for kvinne- og kjønnsforskning. NTNU, Trondheim.
- Lagesen, Vivian Anette (2003): «Advertising computer science to women (or was it the other way around?)» i M. Lie (red.): *He, She and IT Revisited. New Perspectives on Gender in the Information Society*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Landsorganisasjonen i Norge (2006): *Litt om likelønn*. Tariffpolitisk notat nr 1/06. Oslo.

- Landsorganisationen i Sverige (2004): *Varför tjener kvinnor mindre. Handbok i lönediskriminering*. Stockholm.
- Lappegård, Trude (2003): «Pappa til (hjemme)tjeneste – hvilke fedre tar fødselspermisjon?» i *Samfunnsspeilet* 5, 2003. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Leira, Arnlaug (1992): «Hankjønn, hunkjønn, intetkjønn –? Forståelsen av kjønn i norsk kvinnesosiologi» i Taksdal, Arnhild og Karin Widerberg (red.): *Forståelsen av kjønn i samfunnsvitenskapens fag og kvinneforskning*. Ad Notam Gyldendal, Oslo.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2007): *Diskrimineringsjuss i PRAKSIS – en juridisk fagrapport*. Likestillings- og diskrimineringsombudet, Oslo.
- Lohne, Ylva (2006): «Lettest for fedre å ta seg fri fra jobb» i *SSB Magasinet* 26. oktober 2006. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Lønnå, Elisabeth (1977): «LO, DNA og striden om gifte kvinner i arbeidslivet» i Blom, Ida og Gro Hageman (red.): *Kvinner selv. Sju bidrag til norsk kvinnehistorie*. H.Aschehoug & co, Oslo.
- Lånkekassen (2007): «Fødsel og adopsjon under utdanningen.» *www.lanekassen.no* Lastet ned 28. november 2007.
- Mastekaasa, Arne og Jens-Christian Smeby (2005): *Educational choice and persistence in male and female dominated fields*. Arbeidsnotat nr. 3/05. Høgskolen i Oslo.
- Mikkelsen, Rolf og Dag Fjeldstad (2003): «Skole og demokratiopplæring» i Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Makt- og demokratiutredningen. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Morgan, D.H.J. (1992): *Discovering Men*. Routledge, London.
- Mosesdottir, Lilja m. fl. (2006): *Evaluation Equal Pay in the Nordic Countries. Final Report of the Project Evaluating Equal pay*. Centre of Gender Equality. Akureyri.
- Napari, Sammi (2007): *Is there a motherhood wage penalty in the Finnish private sector? Discussion Paper*. ETLA, The Research Institute of the Finnish Economy, Helsinki.
- NAV Tall og analyse (2007): «Færre mottar kontantstøtte». Hjemmesiden *www.nav.no*, artikkel publisert 24.4.2007.
- Nergaard, Kristine og Kari Folkenborg (2004): *Kvinner i fagbevegelsen 2004. Kvinners representasjon i LO og forbundene*. Fafo-rapport 441. Fafo, Oslo.
- Nergaard, Kristine og Torgeir Aarvaag Stokke (2006): *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning in norsk arbeidsliv 2004/2005*. Fafo-rapport 518. Oslo.
- Nergaard, Kristine og Torgeir Aarvaag Stokke (2007): «Har den norske forhandlingsmodellen overlevd?» i Dølvik m.fl. (red.): *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Nielsen, Harriet Bjerrum og Monica Rudberg (2006): *Moderne jenter*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Nielsen, Roy A., Geir Høgsnes og Trond Petersen (2003): «Lønnsgapet mellom kvinner og menn – en oppdatering» i *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 20:215–223. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Nilsen, Kjersti Misje (2007): » Er det et glasstak i Norge? Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn på toppen i arbeidsmarkedet» i *Søkelys på arbeidslivet*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Nilsen, Kjersti Misje og Pål Schøne (2007): *Den norske forhandlingsmodellen i et likelønnsperspektiv*. ISF rapport 2007:5. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Nordisk ministerråd (1992): *Løn etter fortjeneste? – et spørsmål om vurdering*. Nord:10. København.
- Nordisk ministerråd (1993): *Kvinnelønns mysterier – myter og fakta om lønnsdannelsen*. Nord 1993:16. København.
- Nordisk Ministerråd (1994): *Från kvinnolön till likalön – från kunnskap till handling*. Nord 1994:18. København.
- Nordisk Ministerråd (1995): *Lika Lön för kvinnor och män i Norden, – prosjektgruppens evaluering*. Upublisert rapport.
- NOU (1974): *Kvinneyrkers lønsplassering innenfor offentlig virksomhet*. Norges offentlige utredninger 1974: 47.
- NOU (1992): *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. Norges offentlige utredninger 1992:26.
- NOU (1993): *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?* Norges offentlige utredninger 1993:17.
- NOU (1995): *Pappa kom hjem*. Norges offentlige utredninger. 1995:27.
- NOU (1996): *Etter inntektsoppjørene 1996*. Norges offentlige utredninger 1996:19.
- NOU (1997): *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn*. Norges offentlige utredninger 1997:10.

- NOU (2000): *En strategi for sysselsetting og verdiskapning*. Norges offentlige utredninger 2000:21.
- NOU (2001): *Vårens vakreste eventyr...?* Norges offentlige utredninger 2001:14.
- NOU (2001): *Rett på sak*. Norges offentlige utredninger 2001:32.
- NOU (2003): *Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronekurs*. Norges offentlige utredninger 2003:13.
- NOU (2003): *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen*. Norges offentlige utredninger 2003:19.
- NOU (2004): *Kan flere jobbe mer? – deltid og under-sysselsetting i norsk arbeidsliv*. Norges offentlige utredninger 2004:29.
- NOU (2005): *Obligatorisk tjenestepensjon*. Norges offentlige utredninger 2005:15.
- NOU (2006): *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2006*. Norges offentlige utredninger 2006:11.
- NOU (2007): *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007*. Norges offentlige utredninger 2007:3.
- NTNU (2007): *Om jenter og data ved NTNU*. Upublisert notat, mottatt av Likelønnskommisjonen 6. desember 2007.
- OECD (2002): *OECD Employment Outlook 2002*. Paris.
- Ot.prp. nr. 33 (1974–75) *Lov om likestilling mellom kjønnene*.
- Ot.prp. nr.1 (1977–78) *Lov om likestilling mellom kjønnene*.
- Ot.prp. nr. 52 (1999–2000): *Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd* (selvstendig opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger for fedre mv.).
- Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv.* (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.).
- Ot.prp. nr. 7 (2004–2005): *Om lov om endringer i folketrygdlova* (rett til lønnskompensasjon under fedrekvoten basert på eiga opptjening).
- Ot. prp. nr. 34 (2004–2005) *Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)*.
- Ot.prp. nr. 35 (2004–2005) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv.* (Gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF og innarbeiding av FN-konvensjonene om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov).
- Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) *Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister* (tvisteloven).
- Persen, Marte Mjøs (2006): «Vi sier ja til døgnåpne barnehager!» i *Dagsavisen* 29.5.2006.
- Petersen, Trond (2002): «Likestilling i arbeidslivet» i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 43(4):443–480. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Petersen, Trond, Vemund Snartland, Lars-Erik Becken og Karen Modesta Olsen (1997): «Within-Job Wage Discrimination and the Gender Wage Gap, the Case of Norway» i *European Sociological Review* 13(2):199–213. Oxford University Press.
- Petersen, Trond, Lars-Erik Becken og Vemund Snartland (1993): «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i privat sektor.» Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo. Utrykt vedlegg til NOU 1993:17 *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?* Oslo.
- Petersen, Trond, Andrew Penner og Geir Høgsnes (2007): *The Motherhood Wage penalty: Sorting versus Differential Pay*. Memorandum No 3:2007. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Petersen, Silje Vatne (2003): «Halvparten av fedrene vil ha lengre kvote» i *Samfunnsspeilet* 5/2003. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Phelps, Edmund (1972): «The statistical Theory of Racism and Sexism» i *American Economic Review*, LXII (1972), 659–61.
- Plantenga, Janneke (2006) «The Gender Pay Gap. Origins and policy responses» Conference documentation, *Closing the Gender Pay Gap* 22 May 2006. Federal Ministry of Health and Women. Wien.
- Plantenga, Janneke and Chantal Remery (2006): *The gender pay gap. Origins and policy responses. A comparative review of thirty European countries*. Rapport European Commission, Brussel.
- Politisk plattform for en flertallsregjering (2005) (Soria-Moria-erklæringen). Oslo.
- Puchert m.fl. (2005): *Work changes gender – Men and equality in the transition of labour forms*. Barbara Budrich Publishers, Leverkusen.
- Reskin, Barbara (1993): «Sex segregation in the workplace» i *Annual Review of Sociology*, 19:241–270. Annual Reviews, Palo Alto.
- Reskin, B. (2002) «Rethinking Employment Discrimination» i M.F. Guillén, R. Collins, P. England and M. Meyer (red.): *The New economic sociology. Developments in an emerging field*. Russell Sage Foundation, New York.

- Reskin, Barbara and Denise D. Bielby (2005): «A Sociological perspective on gender and career outcomes» i *Journal of Economic perspectives*. 19(1):71–86. AEA Publications, Pittsburgh.
- Respons (2007): *Landsomfattende omnibus 12.–14. november 2007*. Respons, Bergen.
- Romerikes Blad (lederartikkel) (2006): «Lettere hverdag for småbarnsforeldre» i *Romerikes Blad* 5.7.2006.
- Rubery, Jill, Damian Grimshaw and Hugo Figueiredo (2002): *The Gender Pay Gap and Gender Mainstreaming Pay Policy*. European Work and Employment Research Centre UMIS, Zagreb.
- Rudberg, Monica (2003): «Våt såpe – Kjærlighet og likestilling i unge jenters fortellinger» i Engestad, Fredrik og Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Rønsen, Marit (2004): «Kontantstøtten og mødres arbeidstilbud: Større virkninger på lengre sikt» i *Samfunnsspeilet* 6/2004. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Scheuer, Jan (1997): *Den umulige samtale – sprog, køn og magt i jobsamtaler*. Akademisk Forlag, København.
- Schreiner, Camilla og Svein Sjøberg (2006): *Jeg velger meg naturfag! (Hvem gjør egentlig det...)*. Rapport utarbeidet for Norges forskningsråd. Universitetet i Oslo.
- Schöne, Pål (2005): «The Effect of a Family Policy Reform on Mother's Pay: A Natural Experiment Approach» i *Review of Economics of the Household*. Volume 3, Number 2 2005. Springer, Netherlands.
- Schöne, Pål (2006): *Lønnsnivå og lønnsforskjeller blant statsansatte 1987–2004*. ISF Rapport 2006:3. Institutt for samfunnsforskning. Oslo.
- Skrede, Kari (2004): «Færre menn blir fedre». *Økonomiske Analyser* 6/2004, Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- Sentio (2006): *Omfang og bruk av bestemmelsene om unntak fra reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven*. Utredning for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Sentio AS, Oslo.
- Sjøberg, Svein og Camilla Schreiner (2007): *Hvor «alternativ» er norske ungdommer og voksne?* Rapport. Universitetet i Oslo.
- Skalpe, Ole (2006): «Kvinner leder små bedrifter i lite lønnsomme bransjer» i *Magma, Tidsskrift for økonomi og ledelse* nr 2/2006. Fagbokforlaget, Oslo.
- Skjeie, Hege og Mari Teigen (2003): *Menn imellom*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Skrede, Kari (2004): «Familiepolitikken grense – ved «likestilling light?» i Ellingsæter, Anne Lise og Arnlaug Leira (red.): *Velferdsstaten og familien*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Solheim, Jorun (2005): «Feminisme, frihet og kvinnelighetsbegrepet» i *Nytt Norsk Tidsskrift* 4/2005. Universitetsforlaget, Oslo.
- Solheim, Jorun og Mari Teigen (2006): «Det kjønnssegregerte arbeidslivet – likestillingens snublestein?» i *Tidsskrift for kjønnsforskning* nr. 3/2006. KILDEN, Oslo.
- Solheim, Jorun og Åse Røthing (2007): «Lederartikkel» i *Tidsskrift for kjønnsforskning*, Nr 3, 2007. KILDEN, Oslo.
- SOU (1993): *Löneskillnader och lönediskriminering*. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Statens offentliga utredningar 1993:7. Stockholm.
- SOU (2004): *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*. Statens offentliga utredningar 2004:43. Stockholm.
- SOU (2005): *Reformerad föräldraförsäkring. Betänkande av Föräldraförsäkringsutredningen*. Statens offentliga utredningar 2005:73. Stockholm.
- Staunes, Dorthé og Dorthé Marie Søndergaard (2006): «Corporate Fictions» i *Tidsskrift for kjønnsforskning*. 2006 Nr.3. Oslo.
- St.meld. nr. 69 (1984–85) *Om tiltak og virkemidler i likestillingspolitikken*. Det kongelige Forbruker- og familiedepartement 1984.
- St.meld. nr. 70 (1991–92) *Likestillingspolitikk for 1990-åra*. Det kongelige Barne- og familiedepartement 1991.
- St.meld. nr. 43 (2000–2001) *Om evaluering av kontantstøtten*. Det kongelige Barne- og familiedepartement 2000.
- St.meld. nr. 29 (2002–2003) *Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap*. Det kongelige Barne- og familiedepartement 2003.
- St.meld. nr. 17 (2004–2005) *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Statsministerens kontor 2005.
- St.prp.nr. 34 (2004–2005) *Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)*. Det kongelige Barne- og familiedepartement 2004.
- St.meld. nr. 16 (2006–2007) *... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Det kongelige kunnskapsdepartement, Oslo.
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) *For budsjettåret 2007*. Det kongelige Barne- og likestillingsdepartement 2006.

- St.prp. 1 (2007–2008) *Helse og bruk av helsetjenester – forskjeller mellom kvinner og menn*. Særskilt vedlegg Q-1133B. Det kongelige Barne- og likestillingsdepartementet 2007.
- Statistisk sentralbyrå (1994): Historisk statistikk
- Statistisk sentralbyrå (2000): Barnehager.
- Statistisk sentralbyrå (2006): Barnehager.
- Statistisk sentralbyrå (2006): Befolkningsstatistikk. Fødte.
- Statistisk sentralbyrå (2007): Familier og husholdninger.
- Statistisk sentralbyrå (2007): Utdanningsstatistikk. Studenter i høyere utdanning i Norge og norske studenter i utlandet, etter kjønn og fagfelt. 1. oktober 1996, 2005 og 2006.
- Statistisk sentralbyrå: Arbeidskraftundersøkelsene (løpende)
- Statistisk sentralbyrå: Lønnsstatistikk (løpende)
- Statistisk sentralbyrå: Inntektsstatistikk (løpende)
- Statistisk sentralbyrå: Utdanningsstatistikk (løpende)
- Stokke, Torgeir Aarvaag m.fl. (2003): *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Storvik, Aagoth Elise (2006): «Glasstaket – metafor med utilsiktede virkninger? Kjønn, ledelse og rekruttering i staten» i *Sosiologisk tidsskrift* Nr. 3/2006. Universitetsforlaget, Oslo.
- Strand, Vibeke Blaker (2007): «Vern mot direkte og indirekte diskriminering etter norsk rett et ensartet vern?» i *Lov og rett* 2007 nr 3/2007. Universitetsforlaget, Oslo.
- Syltevik, Liv Johanne og Kari Wærness (2004): «Det rasler i lenker – forsørgernormen i endring?» i Anne Lise Ellingsæter og Arnlaug Leira (red.): *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Synovate MMI (2006): *Karrieremennesker – undersøkelse på oppdrag fra Dagbladet*. Synovate MMI, Oslo.
- Sørensen, Bjørg Aase (2001): *Arbeidsvurdering som redskap for likelønn. Kunnskapsstatus*. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Teigen, Mari (2003): *Kvotering og kontroverser. Om likestilling som politikk*. Unipax, Oslo.
- Teigen, Mari (2006): *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. En kunnskapsoversikt*. ISF Rapport 2006:2. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Torp, Hege og Erling Barth (2001): *Actual and Preferred Working Time. Regulations, incentives and the present debate on working time in Norway*. Rapport 3/2001. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Torp, Hege, Marianne Røed og Erling Barth (2002): *Towards a Closing of the Gender Pay Gap – Nærmere likelønn for kvinner og menn*. Likestillingscenteret, Oslo.
- Torp, Hege og Pål Schøne (2005): «Økt avkastning av utdanning etter 2000» i *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 22:95–103. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Tronstad, Kristian Rose (red.) (2007): *Fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn. Inntekt, sysselsetting og tidsbruk*. Rapport 2007/1. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Valdimarsdóttir, Frída Rós (2005): *Nordiska erfarenheter av föräldradeltidigheter och dess inverkan på jämställdhet mellan kvinnor och män*. Rapport. Centre for Gender Equality, Akureyri.
- Vigerust, Elisabeth (2003): *Kollektiv avtalefrihet og retten til likelønn*. Kvinnerettslige studier nr 49. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 4/2003. Universitetet i Oslo.
- Visser, Jelle (2006): «Union membership statistics in 24 countries» i *Monthly Labor Review*, January. Bureau of Labor Statistics, Department of Labor, U.S.
- Vogt, Gerd Stray (1950): «Kvinnen i arbeidslivet» i *Kvinnen i dag*. Ernst G. Mortensens forlag Oslo.
- Vogt, Johann (1948): *Kvinnearbeid og kvinnelønninger*. Rapport. Sosialdepartementet, Oslo.
- Wærness Kari (1984): «The Rationality of Caring» i *Economic and Industrial Democracy*. 1984; 2:185–211. Sage Publications, London.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen 1998–2003*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Aarset, Helene (2007): «Nye fedre 1990–2005: Fra fascinasjon og romantisering til kjønnsnøytrale livsstilsprosjekter i familien» i Øystein Gullvåg Holter (red.): *Män i rörelse. Jämställdhet, förändring og social innovation i Norden*. Gidlunds förlag, Riga.



## Vedlegg 1

# Innspill fra Referansegruppen

## 1 Akademikerne

### 1.1 Problemforståelse; likelønnsproblemet i dagens og morgendagens arbeidsliv

Det finnes et lønnsgap mellom menn og kvinner også blant akademikere, men denne lønnsforskjellen er betydelig mindre enn ellers i arbeidslivet. Lønnsstatistikk for Teknas medlemmer viser at menn har en bedre lønnsutvikling enn kvinner i det første tiåret de er i arbeidslivet. Kvinnene sakker akterut lønnsmessig i den fasen av livet de har foreldrepermisjon. Dette lønnsgapet klarer ikke kvinnene å hente opp senere i karrieren.

Akademikerne mener at hovedårsaker bak disse lønnsforskjellene er;

- ulik fordeling av omsorgsansvar og øvrige oppgaver i hjemmet
- at kvinner i mindre grad gjør karrierefremmende yrkesvalg
- arbeidsgiver tar ikke ansvar for en aktiv like lønnspolitikk.

Tiltak for å oppnå likelønn må rette seg mot disse hovedårsakene.

#### *ad. a) ulik fordeling av omsorgsansvar og permisjoner*

Undersøkelser viser at kvinner i større grad tar ansvar hjemme, og at det får betydning for karrierevalg. Hvordan familier organiserer sitt private liv er en del av den private sfæren, som de selv rår over. Men det er viktig at forholdene legges til rette slik at alle har reell valgfrihet og at konsekvenser av valg synliggjøres.

Det er et dilemma ved en del velferdsordninger at ordninger som gjelder for alle arbeidstakere, blir skjevt utnyttet. For eksempel er det i en del forhold slik at kvinner har flere fraværsdager pga sykt barn enn sine ektefeller. Det er viktig at arbeidssituasjonen for den enkelte legges til rette slik at det er mulig å kombinere jobben med omsorgsansvar. Målet må være at flere menn skal ta sin (halv-)del av omsorgsansvaret.

#### *ad. b) kvinners valg av karriere*

Lønnsforskjeller henger også sammen med at kvinner og menn velger ulikt når de skal ut i arbeidslivet. Kvinner ser ut til å legge større vekt på muligheten til å kombinere jobb og familieliv, mens menn i større grad legger vekt på lønn. Denne mekanismen fører til at mange kvinnelige akademikere velger å jobbe i offentlig sektor, hvor lønnen er lavere og kvinner tror at det er lettere å kombinere arbeid og familieliv.

For mange kvinner oppfattes private arbeidsgivere generelt som krevende i forhold til en god balanse mellom arbeid/karriere og omsorg for barn. Privat sektor har et *image-problem* som i de fleste tilfeller ikke stemmer med virkeligheten og som de må ta på alvor. Det finnes mange private virksomhetene som er gode på å tilrettelegge for ansattes omsorgsoppgaver, uten at dette er synlig for potensielle kvinnelige arbeidssøkere. Disse virksomhetene er ikke tjent med at private bedrifter generelt har et dårlig *image*.

I mange virksomheter er det to karriereveier, men faglig fordyping og spesialisering belønnes ikke like godt som administrativ karrierevei. Det kan se ut som om kvinner i større grad velger et faglig fokus og dermed taper lønnsmessig.

Erfaringer viser at jobbskifter er viktige «lønnsdrivere», samtidig som de som er mye/ofte ute i foreldrepermisjon sjeldnere bytter jobb. Kvinner er mindre mobile mht jobbskifter enn menn.

Forekomsten av deltid blant kvinnelige medlemmer i Akademikerforeningene er mindre enn blant andre yrkesgrupper, allikevel er det dobbelt så mange kvinnelige akademikere som jobber deltid (14 %) sammenlignet med menn (7 %). Det må antas at lønnsutviklingen for disse kvinnene ikke er like god som for de som velger full stilling.

#### *ad. c) arbeidsgiver tar ikke ansvar for en aktiv likelønnspolitikk*

Arbeidsgiver må se kvinnene. Ved lokale kollektive forhandlinger der arbeidsgiver skal fordele lønn, tvinges arbeidsgiver til å se sine ansatte. Medarbeid-

dersamtaler og lønnsamtaler er viktige redskap som alle arbeidsgivere må bruke og hører naturlig sammen med en lokal lønnsdannelse. Sentrale forhandlinger på den andre siden medfører at en del arbeidsgivere ikke tar ansvaret for den enkelte arbeidstakers lønnsutvikling, og arbeidsgiver tar dermed heller ikke ansvar for lønnsprofilen i virksomheten. Akademikernes medlemsundersøkelse i 2007 viser at 65 % ikke har hatt samtaler med sin sjef om lønn siste to år.

Når det gjelder kvinnelige leger spesielt oppleves det en negativ utvikling når det gjelder like-lønn. I de sentrale avtalene som gjelder for legene har man ikke greid å finne mekanismer som sikrer likelønn mellom kvinner og menn. Bruk av tidsbegrensede stillinger rammer i særlig grad kvinnelige leger som blir gravide og får barn.

Utstrakt bruk av midlertidige tilsetninger har bidratt negativt til likelønns situasjonen for vitenskapelige stillinger. Dette har betydning for videre karriereløp og dermed også videre lønnsutvikling for kvinner.

Arbeidsgiver er gjennom lov- og avtaleverk gitt et spesielt ansvar for å tilrettelegge arbeidssituasjonen for foreldre med omsorgsoppgaver. Dessverre er det noen mekanismer (sentral lønnsdannelse, manglende medarbeider- og lønnsamtaler, fordeling av permisjon, lønnsregulering under permisjon osv.) som usynliggjør kvinners kompetanse, innsats og behov. Det er derfor viktig at arbeidsgiver er seg sitt ansvar bevisst gjennom en aktiv holdning til likelønsspørsmål.

Kvinner kan også tape på å ta ut lange omsorgspermisjoner, fordi arbeidsgivere ikke er bevisste nok på å tilbakeføre arbeidsoppgavene deres når de kommer tilbake fra permisjon.

## 1.2 Vurdering av tidligere utprøvde tiltak for likelønn

Akademikerne er av den oppfatning at tidligere tiltak for likelønn ikke har fungert.

Lavtlønnsstillegg er ikke noe likelønns tiltak, selv om det har vært argumentert for det av andre. Slike sentrale tiltak binder opp midler som kunne vært brukt til en mer fleksibel og lokal lønnsdannelse. De har tvert imot ført til en sammenpressing av lønnsstrukturen i offentlig sektor.

Vi har i dag en systematisk lønnsforskjell mellom offentlige og privatansatte akademikere på ca 30 %. Ettersom det er en overrepresentasjon av kvinner med akademisk utdanning i det offentlige, vil det å heve lønnen til disse kvinnene i seg selv være med på å utjevne de lønnsforskjeller som i

dag fremkommer og som ikke kan forklares med ulik utdanning, ansvar eller ansiennitet.

Tanker om bruk av alternative karriereveier har i praksis ikke vært prioritert nok av arbeidsgiverne og slike tiltak har dermed ikke hatt noen særlig effekt.

Det kan ikke påvises at sentralt avtalte føringer på lokale pottter/forhandlinger i staten har medført reduserte forskjeller mellom menns og kvinners lønn.

Akademikerne vil vise til et større lønnsprosjekt som er gjort i Sverige siden 2003. Et av de klare resultater/funn fra dette arbeidet er at lønnsamtaler på arbeidsplassen virker positivt for like-lønn og særlig i de tilfeller hvor leder har fullmakt til å bruke lønn som virkemiddel/følge opp lønnsamtalen.

«Effekten är negativ men inte statistiskt säkerställd för män i privat sektor. För kvinnor är sambandet positivt och statistiskt säkerställt i alla sektorer. Lönesamtalseffekten är högst i privat sektor och lägst i statlig sektor, men effekten är större än 2 procent i alla sektorer.» (hentet fra SACO rapport «Den nya lönebildningen» fra 2004, side 56)» (Granqvist och Regner, 2004a, b). Bland kvinnorna har de som fört samtal överlag fått ett bättre utfall än de som inte gjort det. Resultaten tyder också på att högavlönade tjänat mindre på de individuella samtalen än andra. Förklaringen kan vara den motsatta mot vad de oroliga befarade. De framfusa har tagit för sig redan tidigare. Individualiseringen innebär att de lönesättande cheferna måste bedöma alla medarbetare. Då blir också de tysta och tillbakadragna synliga och får bättre utdelning än tidigare.»

Prosjektet viser at dette verktøyet har gitt kvinner en arena hvor de kan snakke om sin lønns situasjon. Her må ledere vurdere alle, ikke bare de som er god på å framheve seg selv. Undersøkelsene viser at i offentlig sektor er individuelle lønnsamtaler blitt et viktig virkemiddel i likelønnsarbeidet. Akademikerne mener man også i Norge bør bruke lønnsamtaler langt hyppigere som et likestillingsverktøy. Partene bør ved årets lønnsoppgjør vurdere å tariffeste dette slik at dette alltid er en del av lønns- og personalpolitikken for alle grupper.

I Norge har FAFO sett på konsekvenser av lokal lønn og likelønn og finner at i de årene som har de største avsetningene til lokal pott i det statlig tariffområdet (lokal lønnsdannelse) minsker de kjønnsbaserte lønnsforskjellene mest.

De samme resultatene viser seg i kommunal sektor hvor Akademikerne har hatt lokal kollektiv lønnsdannelse for sine medlemmer siden 2002.

Her har også de kjønnsbaserte forskjellene minsket.

### 1.3 Konkrete forslag til nye tiltak og virkemidler for likelønn, herunder arbeidslivsorganisasjonens handlingsrom og myndighetens handlingsrom

#### Lokal kollektiv lønnsdannelse som beste utgangspunkt

Urimelige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn er en type utfordring som lar seg løse best lokalt, gjennom lokal kollektiv lønnsdannelse. Det er arbeidsgiveren og de tillitsvalgte på arbeidsplassen som er de beste til å oppdage slike skjevheter og gjøre noe med dem.

Lønnsgapet mellom offentlig og privat sektor bidrar til lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, fordi det er flere menn enn kvinner som velger å arbeide i det private arbeidslivet. Lokal kollektiv lønnsdannelse i offentlig sektor vil etter Akademikernes mening bidra til å tette dette gapet.

Den første samtalen om lønns- og arbeidsvilkår er viktig. Det er også viktig å tydeliggjøre alternative karriereveier – og det må forventes at arbeidsgivere bevisst bruker alternative karriereveier.

Bevisst lønns- og personalpolitikk, herunder fleksibilitet mht arbeidstid og –sted og bruk av medarbeider – og lønnsamtaler, er viktig for at arbeidsgiver skal se sine ansatte.

- Akademikerne oppfordrer sine medlemsforeninger til å bevisstgjøre sine medlemmer mht hva man kan kreve – og hva de må forvente – av lønns- og arbeidsvilkår.
- Akademikerne mener at lokal kollektiv lønnsdannelse vil være en god strategi for å tette lønnsgapet mellom kvinner og menn. Ved å legge ansvaret for lønnsdannelsen ute i den enkelte virksomhet, ansvarliggjøres arbeidsgiveren.
- Akademikerne mener at de tillitsvalgte må ha en rolle mht å sammenligne lønninger og å vurdere om forskjeller i lønn kan forklares med annet enn kjønn.
- De som er ute i foreldrepermisjon må få en lønnsutvikling/-justering som tilsvarer det som gis som generelt avtalte tillegg ellers i virksomheten – og de må minst få snittet av lønnsreguleringen. Alternativt må det under lønnsforhandlingene gis spesielle tillegg til de som er ute i permisjon.
- Årlige medarbeidersamtaler og samtaler om lønn må gjøres obligatoriske.

#### Velferdsordninger

Det er viktig å sikre at dagens velferdsordninger gir insentiver til at menn bruker mer tid på omsorgsoppgaver hjemme og at kvinners tilknytning til arbeidslivet styrkes. Det må sikres at bruken av permisjonsordninger og trygderettigheter ikke forsterker kjønnsforskjeller med hensyn til yrkesvalg og karriereutvikling, og dermed lønnsforskjeller.

- Etter Akademikernes oppfatning er fravær fra jobben en utfordring i forhold til ønsket om å bekjempe lønnsforskjeller. Akademikerne foreslår at det innføres en tredeling av foreldrepermisjon, som innebærer at moren har rett til 1/3 av tiden, at faren har rett til 1/3 av tiden og at foreldrene selv kan bestemme hvem som tar hvor stor del av den siste 1/3-delen.
- Akademikerne foreslår alternativt at foreldrepermisjonen skal deles likt mellom mor og far.
- Begge disse forslag vil medføre et mer kjønnsnøytralt arbeidsmarked ved at fravær fra jobben som følge av omsorg bli likere fordelt mellom menn og kvinner.
- Akademikerne foreslår at det er en forutsetning at kvinner skal tilbake i arbeid mens mannen har sin del av foreldrepermisjon.
- Akademikerne foreslår at lønnskompensasjon under foreldrepermisjon ikke kan ha et tak på 6G, slik at familier ikke taper økonomisk på at den som tjener mest benytter seg av sin rett til foreldrepermisjon. Menns rett til permisjon må være knyttet til menns egen opptjening og ikke til morens, slik som i dag hvor mor må ha minimum 50 % stilling for at far skal ha rett til fedre-kvoten.
- Akademikerne mener at arbeidsgivere må legge til rette for at ansatte i selvstendige stillinger og lederstillinger kan ha en noenlunde normal arbeidstid.
- Akademikerne mener at rettigheter for selvstendig næringsdrivende må tilpasses også slik at man kan ha omsorgsansvar ved siden av å være selvstendig næringsdrivende.

#### Den dobbelte utfordringen – begge på jobb

Undersøkelser blant Teknas medlemmer i privat sektor viser at stadig yngre arbeidstakere unntas fra lovens arbeidstidsregler. Det viser seg også at yngre menn som får barn øker sin arbeidstid. En slik utvikling er betenkelig.

- Akademikerne mener at arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven må endres slik at

ingen grupper automatisk unntas fra bestemmelsene.

Kvinner med akademisk bakgrunn har i stor grad en samlivspartner med høy utdanning og egen karriere. En kultur i arbeidslivet med lange dager på jobb gjør det vanskelig å kombinere karriere og omsorgsansvar, både for kvinner og for menn. En slik situasjon vil befeste en tradisjonell arbeidsdeling hvor det kan stilles spørsmålsteget ved hvor fritt kvinner står til å velge karriere- og lederstillinger.

- Akademikerne mener at arbeidsgivere har ansvar for å sørge for at organisering av arbeidet bidrar til likelønn.

### *Mer kunnskap*

Det må utvikles mer kunnskap om hvordan lønnsforskjeller mellom kvinner og menn oppstår. Her finnes det fortsatt ubesvarte spørsmål.

Det bør foretas en grundig studie av sammenlignbare stillinger og utdanninger som forteller om kvinners foreldrepermisjon straffer seg lønnsmessig eller om det er andre faktorer som forklarer at menn har bedre lønnsutvikling enn kvinner etter noen år i arbeidslivet.

- Akademikerne mener at Likelønnskommissjonens analyse av avlønning av kvinner og menn i samme stilling på samme arbeidssted og i samme sektor kan danne utgangspunkt for tiltak og virkemidler.

En problemstilling er også skolerådgiveres rolle og hvilken rådgivning som gis til unge kvinner og menn mht utdannings- og yrkesvalg.

## **2 Finansnæringens arbeidsgiverforening**

### **2.1 Problemforståelse: likelønnsproblemet i dagens og morgendagens arbeidsliv**

Det er tydelig dokumentert at det er lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i dagens arbeidsliv. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet karakteriseres primært av at det er store forskjeller i lønnsnivå og mellom typiske kvinneyrker og typiske mannsyrker. Gjennom den senere tid er det blitt tydeligere at hovedproblemet i liten grad synes å være direkte diskriminering, men i større grad det faktum at kvinner og menn velger ulike sektorer, ulike næringer og ulike yrker, og at de bekler forskjellige posisjoner i virksomhetene. I overveiende

grad har imidlertid menn arbeid som gir bedre lønnsmessig uttelling enn kvinner.

Et viktig spørsmål blir derved å finne gode forklaringer på hvorfor det er slik. Det er et spørsmål som er sammensatt og derfor må det vises aktsomhet når man skal trekke konklusjoner. Det er også en fare å fokusere ensidig på lønnsstatistikk, og gjøre statistisk lønnslikhet til målet. Lønnsstatistikk bør være et analytisk hjelpemiddel, men er dårlig egnet som målsetning, fordi tallene ikke sier noe om hvorfor en tilstand er som den er, eller hvordan man best får endret en dynamisk og kompleks virkelighet. Fullstendig statistisk lønnsmessig likhet vil også være umulig å oppnå, gitt det faktum at det er og vil være forskjeller mellom sektorer, næringer, virksomheter, yrker og dessuten hvordan menn og kvinner tenker, prioriterer og handler. Dessuten vil sammensetningen av individuelle karakteristika som alder, utdanning, erfaring, prestasjoner og personlige egenskaper påvirke tallene i ulike retninger. Det er viktig å ta fatt i årsakene og ikke symptomene.

Målet bør snarere være å forklare forskjeller, og arbeide for at uberettigede, el. ubegrunnede forskjeller må motvirkes el. fjernes. I det ligger også at fokus bør ligge på å sørge for like muligheter og at begge kjønn har frihet til å velge både karrierevei og livsinteresser basert på egne prioriteringer. Trolig er det slik ingen valg er helt frie. Frihet til å velge kan være innskrenket av faktorer som er både biologisk og kulturelt betingede, dessuten av arbeidslivets ulike og komplekse systemer for lønnsdannelse. Det samme gjelder myndighetenes regulering av arbeidslivet gjennom rettigheter og plikter som følger av lovverket.

Der disse regler, systemer el. virkemåter innskrenker kvinners valgfrihet spesielt, må de motvirkes el. fjernes. Det vil imidlertid måtte avveies hvor langt man kan og skal gå i denne prosessen, fordi oppretting av en skjevhet ofte kan skape en ny. De ulike hensyn må balanseres, slik at resultatet ikke forringes av u hensiktsmessige bivirkninger. Hva som er rett balanse vil igjen avhenge av øynene som ser. Det er kanskje et poeng i denne sammenheng at vi i dag ikke vet hvor langt vi er fra et likevektspunkt og at Likelønnskommissjonen bør ha en mening om det.

Lønnsdannelse er en kompleks prosess, der mange interesser og krefter virker inn på resultatet på forskjellige måter. De ulike interessers relative påvirkning vil avgjøre resultatet. Privat sektor er konkurranseutsatt – og derved normalt mer prestasjons- og resultatorientert fordi virksomhetene må kjempe for sin eksistens. Lønnsdannelsen synes generelt å gå i retning av mer desentral og

individbasert lønn. Både ansatte og arbeidsgivere er avhengig av at verdsettingen av arbeidet er slik at begge parter ser seg tjent med samarbeidet.

Finansnæringens Arbeidsgiverforening mener at likelønnsproblemet også er et likestillingsproblem. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er i stor grad forankret i tradisjonelt kjønnsrollemønster og kvinners og menns ulike prioriteringer i sine yrkes- og karrierevalg.

Fortsatt har kvinnene hegemoniet i hjemmet, og arbeidsdeling mellom mann og kvinne er fortsatt slik at kvinnene i overveiende grad tar, får og har hovedansvaret for hjem og barn. Er kvinnene villige til å gi slipp på hegemoniet i hjemmet? Dette er nok i endring og trolig opplever stadig flere menn å måtte forhandle for å få sin ønskede andel av foreldrepermisjonen. Det er imidlertid et fremskritt at fedre nå har fått selvstendig rett til foreldrepenger basert på egen yrkesaktivitet. Nylig er det gjort en undersøkelse som hevder at barnefødsler og omsorg kan forklare 40 % av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

FA har også gjort analyser av statistisk materiale i finansnæringen som antyder at det er i barneproduktiv alder (30–40 år) at kvinner sakker akterut i lønnsutviklingen i forhold til menn, og at de senere ikke klarer å ta igjen hele lønnsforspranget. Kvinner (og menn) som setter familiehensyn foran yrkeskarriere, og derved har lav tilstedeværelse på arbeidsmarkedet og redusert arbeidsbidrag over en periode, reduserer derved sin mulighet for å holde tritt lønnsmessig. Så lenge det er et flertall av kvinner som prioriterer «hjemmefronten,» vil dette bidra til lønnsmessige skjevheter.

Undersøkelser har vist at nyutdannede kvinner og menn, når de skal velge jobb, rangerer ønskede egenskaper ved jobben forskjellig. Andre undersøkelser har vist at kvinner både utdanningsmessig og ved valg av yrke, arbeidssted og stilling prioriterer annerledes enn menn. Menn som gruppe har trolig en sterkere tendens til å satse innen de kategorier av utdanning og arbeid som i utgangspunktet forventes å gi høyest status og lønn. Dette følger som oftest med synlige og ansvarsfulle stillinger, med høye resultatkrav, og derved også risiko. Kvinner som gruppe er trolig noe mer tilbøyelig til å være opptatt av arbeidets innhold, trygghet og fleksibilitet i forhold til familie, enn menn som gruppe er. Lønnsforskjellene er påvirket av de forskjellige valg man har tatt i sin yrkeskarriere. Derfor handler også likelønnsproblemet om å være bevisst konsekvensene av valgene, før man velger. Som eksempel kan nevnes at jobbskifte normalt gir lønnsløft og kvinner bytter jobb sjeldnere enn menn.

Et viktig spørsmål blir imidlertid hvorfor kvinner og menn velger tradisjonelt, og hvordan man kan tilrettelegge for «atypiske» valg som vil fremme likestilling og likelønn.

Tilrettelegging for befolkningstilvekst ved barnefødsler bør være en prioritert oppgave av samfunnet. Det vil imidlertid være uheldig hvis myndighetene velter større del av dette ansvaret over på næringslivet.

## 2.2 Vurdering av tidligere utprøvde tiltak for likelønn

Finansnæringens Arbeidsgiverforening har gjennom flere år hatt fokus på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i vår egen næring. Tariffpartene i finansnæringen har vært enige om at den viktigste årsaken til lønnsforskjellene er at menn og kvinner har forskjellige stillinger i næringen. Det er overvekt av menn i lederstillinger og stillinger som er høyt lønnet. Det er tilsvarende overvekt av kvinner i stillinger som er lavere lønnet.

Næringen har derfor startet et felles prosjekt mellom nærings-, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, som tar sikte på å identifisere og utvikle kvinnelige talenter i næringen ved et nettverks-program, med sikte på at de skal kvalifiseres for en videre karriere i topplederstillinger innen næringen. Dette programmet går under navnet FUTURA. Med dette prosjektet forventes det økt oppmerksomhet rundt rekruttering av kvinnelige ledere, og positive ringvirkninger på ønsker og muligheter for å få flere kvinner i lederstillinger på alle nivåer. Programmet innebærer at man verdsetter forskjeller mellom kjønnene, og ønsker å skape et mangfold som gir fordeler i form av bedre beslutninger og bedre løsninger. Det antas at programmet på sikt vil kunne bidra til å løse de utfordringene næringen har når det gjelder å rekruttere kvinner til lederstillinger. Dette vil også ha en positiv effekt på lønnsforskjellene i næringen. FUTURA har vært gjennomført en gang hittil over en 11 måneders periode med 32 kandidater. Neste kull starter på programmet høsten 2007.

I tariffoppgjørene har det vært stor grad av enighet om å forsøke å legge forholdene til rette for å få inn flere kvinner i de høyere stillinger. Tariffavtalene i næringen har derfor i en årrekke inneholdt bestemmelser som fremmer likestilling mellom kjønnene. Tariffavtalene inneholder særskilte saksbehandlingsregler ved ansettelse i favør av kvinner. Avtalene sier dessuten at Lønns- og ansettelsesutvalget skal behandle eventuelt ikke saklig begrunnede lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Vi viser i denne sammenheng til ved-

legget som inneholder likestillings- og likelønnsbestemmelser fra tariffavtalene mellom FA og Finansforbundet og LO. Det bemerkes videre at tariffavtalene gir rett til full lønn under ettårige foreldrepermisjoner, og likeledes full opptjening av feriepenger.

I 2005 la FA og LO frem en rapport fra en arbeidsgruppe som undersøkte tilstanden når det gjaldt likelønn mellom kvinner og menn i finansnæringen. I rapporten ble lønnsstatistikken analysert med sikte på beskrive tilstanden og for øvrig å avdekke mulig lønnsdiskriminering. Rapporten avdekket som ventet lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, men uten at det kunne påvises diskriminering. Analysen synliggjorde imidlertid at kvinner og menn innehar forskjellige stillinger, der menn er overrepresentert i de best betalte stillingene.

### 2.3 Konkrete forslag til nye tiltak og virkemidler for likelønn

Den viktigste oppgaven for Likelønnskommisjonen er vel nettopp å kartlegge dagens situasjon og finne ut hvor mye skoen trykker og i tilfelle hvor. Behovet for nye virkemidler må vurderes ut fra slike funn.

Vi synes imidlertid å kunne registrere at det i flere sektorer i dagens arbeidsmarked synes vel så lovende for kvinnelige arbeidstakere som mannlige. Vi støter oftere enn før på uttrykte ønsker fra arbeidsgivere om å sikre seg kvinnelige arbeidssøkere til ledende og spesialiserte stillinger og til ulike styreverv. I den utstrekning det er behov for nye virkemidler synes det for oss som om disse må rettes inn mot kvinners motivasjon for å påta seg ansvarsfulle posisjoner. FUTURA er et forsøk på å oppnå dette.

#### *Arbeidslivsorganisasjonenes handlingsrom*

FA er en liten organisasjon og allerede nå er en god del av kapasiteten viet til arbeid som har et likestillingsperspektiv. Vi mener at de konkrete tiltak rettet mot rekruttering, motivering og avlønning må finne sted på den enkelte arbeidsplass. Vår oppgave er og må være å opptre som pådrivere og rådgivere for våre medlemmer.

#### *Offentlige myndigheters handlingsrom*

Det fremgår av mandatet at de offentlige myndigheter ikke er ment å gripe inn i disposisjoner som tradisjonelt tilligger arbeidslivets parter. I den utstrekning det finnes behov for virkemidler som

er ment å påvirke sider ved rekruttering og lønnsdannelse for øvrig, er det viktig at myndighetene ikke skaper hindre for at bedriftene kan tiltrekke seg personer som er best skikket til ulike stillingskategorier. Når det er sagt kan det godt tenkes at myndigheter kan ha en rolle å spille når det gjelder å motivere kvinner til kvalifiserende tiltak av ulik karakter – noe som i sin tur vil medføre en mer tilfredsstillende likelønnsstatistikk.

## 3 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon HSH

HSH (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon) takker for invitasjonen til å spille inn forslag til virkemidler for økt likelønn. HSH er hovedorganisasjonen for tjenesteytende næringer i Norge og organiserer ca. 12 000 medlemsbedrifter med i overkant av 150 000 ansatte.

### 3.1 Problemforståelse

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn skyldes en rekke ulike forhold. Det er i utgangspunktet relativt små forskjeller i lønn mellom kvinner og menn med samme utdanning som arbeider i samme stilling i samme virksomhet. For hele arbeidsmarkedet halveres lønnsforskjellene når man korrigerer for yrke, næring og sektor.

Forskjellene har først og fremst bakgrunn i at kvinner og menn velger ulikt når det gjelder utdanning, yrkesvalg og stillingsplassering. Ulike valg kan ha bakgrunn både i strukturelle forhold og ytre forventninger og i mer personlige preferanser. Kvinner jobber i større grad i offentlig sektor, menn i privat. Kvinner har oftere kortere arbeidstid, jobber mer deltid, og flere kvinner enn menn er hjemme på heltid, ofte med små barn. Kvinner har i større grad avbrutte karrierer og mange jobber i yrker med lavere lønn enn menn. Samtidig får menn mer i bonus og liknende ytelser, og menn skifter jobb oftere, noe som ofte gir lønnsøkning. For ledere ser vi at kvinnelige ledere i større grad leder små bedrifter hvor lønnsnivået er lavere.

En del typiske kvinneyrker har i tillegg færre alternative arbeidsområder. Mens eksempelvis ingeniører lettere kan gå fra offentlig til privat sektor med høyere lønnsnivå, er sykepleiere i større grad ansatt i stillinger hvor lønnsnivået er det samme i offentlig og privat sektor.

Kvinner og menn velger til dels forskjellig, og vektlegger forskjellige goder. For en del kan eksempelvis goder det offentlige i større grad oppfattes å tilby som høy jobbtrygghet, fleksibilitet,

gode pensjonsordninger, meningsfylte oppgaver mv. vurderes som viktigere enn høy lønn. Det ser også ut til at menn i større grad er villige til å ta sjansen på endringer, med de muligheter det innebærer for lønnsøkning.

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn skyldes med andre ord både strukturelle forhold og personlige valg. Det er viktig å legge til rette for å bryte mønstre og kunne velge utradisjonelt for dem som ønsker det, blant annet ved å se på strukturelle forhold som fortsatt fremmer et tradisjonelt og kjønnsdelt arbeidsmarked. Det er imidlertid samtidig viktig å respektere dem som ut fra egne ønsker og preferanser tar mer tradisjonelle yrkesvalg. Andre goder kan som nevnt over vurderes som viktigere enn høy lønn. Dette er legitime prioriteringer hos den enkelte.

### 3.2 Tiltak hos arbeidslivsorganisasjonene

I dagens kjønnsdelte arbeidsmarked gjør lokale lønnsoppgjør i det private i dag at mange menns lønn fortsetter å stige, der kvinner med sentraliserte oppgjør i det offentlige ofte stopper opp. Mer lokal lønnsdannelse vil kunne være en fordel for enkelte kvinnedominerte yrker det er og vil være stor og økende mangel på framover. Skal det store arbeidskraftbehovet i mange kvinnedominerte yrker slå ut i økt lønn for disse gruppene, er trolig økt lokal lønnsdannelse veien å gå. Da må vi bort fra helt sentraliserte oppgjør og rigid lønnsdannelse og over til mer lokal lønnsfastsettelse. Det som i disse dager skjer med lønningene til Førskolelærere som styrere av barnehager er en god illustrasjon.

Andre tiltak som bl a lavlønnstillegg har vist seg utilstrekkelige i likestillingssammenheng. Lavlønnstillegg bare til kvinner i lavlønte områder, eller bare til kvinnedominerte grupper, vil også gå ut over lavlønte grupper med mange menn. Det er ikke en ønsket utvikling.

Det er også viktig å sørge for bedre fleksibilitet og lettere overgang mellom offentlig og privat sektor, blant annet gjennom reform av pensjonssystemet og de offentlige bruttopensjonsordningene. Da vil det blant annet bli enklere å gå fra offentlig til privat sektor uten av pensjonsrettigheter blir en hindring.

### 3.3 Tiltak

HSH vil foreslå følgende tiltak:

- Sikre full barnehagedekning. Tilbud om barnehageplass er ofte avgjørende for at begge småbarnsforeldrene kan være i (full) jobb. Full bar-

nehagedekning er så sentralt for likelønn og økt arbeidstilbud at HSH mener videre gjennomføring av maksprisreformen i barnehagene må utsettes fram til full dekning er oppnådd.

- HSH mener også at kontantstøtten bør fases ut med sikte på bortfall. Denne ytelsen har negativ effekt både på likestilling og likelønn, og reduserer i tillegg arbeidstilbudet i en situasjon der det er stor mangel på arbeidskraft. Kontantstøtten belønner det å trekke seg ut av arbeidslivet, eller å ikke gå inn i jobb. Den har i tillegg en negativ effekt på integreringen av innvandrerkvinner i arbeidslivet.
- I forhold til foreldrepermisjon og «fedrekvote» bør det innføres selvstendige rettigheter for fedre ut fra egen stillingsstørrelse uavhengig av mors. I dag er fars rett til permisjon avhengig av mors stillingsstørrelse. I og med at far ofte tjener mer enn mor, lønner det seg rent økonomisk at mor tar ut det meste av foreldrepermisjonen.
- Et annet tiltak fra myndighetenes side er å styrke sosiale rettigheter for selvstendig næringsdrivende, slik at unge kvinner og menn som etablerer seg som selvstendig næringsdrivende ikke kommer urimelig dårlig ut økonomisk når de får barn, sammenliknet med arbeidstakere.
- Det bør i tillegg arbeides med både holdninger i helsevesenet og med diverse skjemaer mv. ved fødsel som i dag legger nærmest alt ansvar på mor. Dette må forandres slik at det framkommer at det er like naturlig for far å ta ansvar for barnet, og sikre at far i større grad blir tatt med.
- Inntektsskatten for lavere og midlene inntekter bør reduseres gjennom økning av blant annet minstefradraget. Et slikt tiltak er ikke direkte relatert til likelønn, men vil være med å utjevne forskjeller mellom kvinners (som jevnt over tjener mindre) og menns inntekter.

HSH mener de tiltakene vi her foreslår vil øke arbeidstilbudet gjennom å få flere kvinner ut på arbeidsmarkedet, noe som er helt nødvendig i dagens situasjon med mangel på arbeidskraft.

## 4 Kommunenes Sentralforbund KS

Likelønn for kvinner og menn er i dag ikke først og fremst et spørsmål om lik lønn for likt arbeid, men mer et spørsmål om systematiske forskjeller i kvinner og menns valg av tilknytning til et arbeidsliv der det finnes ulik lønn for ulikt arbeid. Dette gjel-

der for kommunesektoren i større grad enn for andre sektorer i økonomien.

#### 4.1 Lik lønn for samme arbeid

Lønnsforskjellene mellom menn og kvinner i kommunesektoren er redusert over tid. Forskjellene skyldes i dag at sektoren – som i privat sektor – har ulikt lønnsnivå for ulike stillinger og typer arbeidstakere, og at menn og kvinner fordeler seg ulikt på disse stillingene/arbeidstakergruppene. For eksempel er det slik at 88 prosent av assistentene i kommunesektoren er kvinner, mens 72 prosent av de øverste lederne er menn. Det gir selvsagt opphav til forskjell i gjennomsnittlig lønn for kvinner og menn. Men denne lønnsforskjellen skyldes altså ulik fordeling på stillinger, og ikke noen kjønnsbasert forskjell i lønn i samme stilling.

KS' hovedtariffavtale for kommunesektoren deler arbeidstakerne inn tre grupper. Kapittel 3 omhandler kommunenes administrative ledelse med individuell lønnsfastsettelse (blant annet rådmenn), kapittel 5 alle andre ansatte med lokal lønnsdannelse (i hovedsak stillinger som krever høyere utdanning, herunder fagledere), og kapittel 4 alle ansatte med sentral lønnsdannelse. Med sentral lønnsdannelse menes kun at rammen for lønnsveksten fastsettes sentralt, deler av rammen vil ofte bli fordelt lokalt.

I 2006 lå gjennomsnittlig lønn for kvinner for de gruppene i kommunesektoren som har sentral lønnsdannelse på rundt 93–94 prosent av menns lønn. For arbeidstakere som har lokal lønnsfastsettelse, var kvinnenens lønn i andel av menns høyere, 96–97 prosent, og 98 prosent dersom vi holder lederne utenom. Det har vært en utvikling mot mindre forskjeller over tid for alle gruppene.

Tar vi hensyn til at kvinner og menn har ulik utdanning og ansiennitet, og er ansatt i ulike stillinger i kommunesektoren og i ulike kommunetyper, så er det meste av lønnsforskjellen forklart. Bare ved å alene korrigere for den ulike fordelingen av kvinner og menn på ulike stillingskoder så har kvinner og menn innen kapittel 4 nær det samme lønnsnivået. Det samme gjelder for arbeidstakerne i kapittel 5 utenom lederne, ved bare å korrigere for forskjell i alder eller ansiennitet.

Korrigerer vi for både forskjellene i utdanning, ansiennitet, kommunegruppe og stillingstype synes det ikke å være noen lønnsforskjell mellom kvinner og menn for arbeidstakere innenfor kapittel 4, dvs. for den store gruppen av kommunale arbeidstakere som har sentral lønnsdannelse.

For arbeidstakerne innen kapittel 5, som har lokal lønnsfastsettelse, synes det å være en viss for-

skjell, men det skyldes i stor grad lønningene for lederne. Ser vi på kapittel 5 uten ledere har menn og kvinner nesten samme grunnlønn, men noe større forskjell i månedsfortjeneste. Det siste betyr at kvinner som er spesialister i mindre grad har faste og variable tillegg til grunnlønna. Dette kan for eksempel dreie seg om tillegg for hjemmевakt og andre vakttillegg for leger. Dette er tillegg som gis som kompensasjon for ekstra ulempe i jobben. En mulig forklaring på at kvinner ikke har slike tillegg i samme grad som menn i samme stilling, utdanning mv, kan være at de ikke ønsker å påta seg ulempen som er forutsetningen for tillegget, dvs at dette er en selvvalgt forskjell i lønn som reflekterer ulik arbeidsinnsats.

Denne gjennomgangen tyder på at det innen kommunesektoren i dag er *lik lønn for samme arbeid*, uavhengig av kjønn. Dette er også konklusjonen til det partssammensatte, tekniske beregningsutvalget for kommunesektoren. Andre studier, for eksempel den Nielsen og Schøne (2007) har utført på oppdrag av Likelønnskommisjonen, tyder da også på at kommunesektoren er ledende når det gjelder å gi kvinner og menn lik lønn for likt arbeid. Ikke i noen annen sektor har kvinnene en høyere avlønning relativt til menn, når en korrigerer for erfaring og antall utdanningsår (se Nielsen og Schøne, 2007, tabell A2).

Likelønnsproblemet i dag – i alle fall i kommunesektoren – består altså i at det er *ulik lønn for ulike typer arbeid* i samfunnet, og at kvinner og menn fordeler seg systematisk forskjellig på disse ulike typene arbeid. Innen kommunesektoren betyr forskjellen i stillingstype mest. For økonomien i alt kommer dessuten forskjell mellom næringer inn, ved at lønnsnivået og fordelingen på kvinner og menn er ulikt mellom næringer.

Det innebærer at de lønnsforskjellene mellom kvinner og menn som vi observerer i makro kan reduseres enten ved at ansatte i ulike stillinger og næringer får likere lønn (jf diskusjonen om verdsettelsesdiskriminering), eller ved at vi får en likere fordeling av kvinner og menn på stillinger og næringer (jf diskusjonen om det kjønnsdelte arbeidsmarkedet). Disse to temaene behandles nedenfor.

#### 4.2 Lik lønn for arbeid av lik verdi

Siden det er slik innen kommunesektoren at det ikke er forskjell på lønna for menn og kvinner med samme utdanning, ansiennitet og i samme stillingstype, er det rimelig å konkludere med at de er del av et felles arbeidsmarked. Det er altså ikke ett



arbeidsmarked for menn og et annet – adskilt – arbeidsmarked for kvinner.

På lang sikt må hele arbeidslivet kunne sees som et felles arbeidsmarked. I et felles arbeidsmarked, og når svingninger i tilbud og etterspørsel har jevnet seg ut, vil arbeidet gi den samme avkastningen dersom innsatsen er lik. Det vil likevel være variasjoner i et slikt arbeidsmarked som skyldes ulike krav til utdanning og anstrengelse fra arbeidstaker (som arbeidsinnsats, vilje til å påta seg ansvar utover det som andre gjør i sammenlignbare stillinger, ulemper og risiko). Dette innebærer at over tid og i makroperspektiv vil arbeid av lik verdi ha lik avkastning, dog med unntak for mulige konkrete enkelttilfeller.

Her er det viktig at det ikke bare er lønn som avgjør yrkesvalget og hvor en arbeider, det er mange sider ved jobben som spiller inn. Enhver jobb kommer som en pakke, der lønna bare er en av flere elementer. All den tid så mange kvinner – og noen menn – velger å gå inn i arbeid med lavere lønn, gitt utdanningsnivå mv, må det være fordi det er andre sider ved jobben, for eksempel fleksible arbeidstidsordninger, mulighet for deltid, ansettelsestrygghet, pensjonsordninger, interessante og meningsfulle jobber, avstand til arbeidsplass, mv som verdsettes så høyt at pakka som helhet betraktes som likverdig med en høyere lønnet stilling av de som velger den.

Det indikerer at lønn alene ikke fanger opp den fulle avkastningen av arbeid. Da er det ikke grunn til å vente at lønna skal være lik, og det er heller ikke grunn til at det offentlige av rettferdighets-hensyn skal sette i verk tiltak for å bringe fram en likere lønn mellom ulike typer stillinger.

Dette tilsier at en i likestillingsdebatten bør være mindre opptatt av lønnsforskjellen mellom kvinner og menn per se, og i større grad fokusere på spørsmålet om hvorfor menn og kvinner velger så forskjellig, og evt. treffe tiltak som gjør at vi får en likere fordeling av kvinner og menn på stillingsgrupper og næringer.

### 4.3 Likt arbeid for kvinner og menn

En slik vridning av fokus, fra lik lønn til likt arbeid, har preget KS' arbeid på dette området de siste årene. Det betyr ikke at en ikke fortsatt har oppmerksomhet på lønnsforskjeller, det følges opp på løpende basis i tariffarbeidet, men innsatsen går i større grad på tiltak for en bredere rekruttering av arbeidskraft til ulike typer stillinger. En slik bredere rekruttering går ikke bare på kjønn, men også andre forskjeller mellom arbeidstakerne, slik som etnisk bakgrunn, funksjonshemninger, etc.

KS har flere ulike prosjekter som tar sikte på en større grad av likestilling i sektoren, og på ulike nivåer og i ulike funksjoner. Dette spenner fra det å fremme systematisk likestillingsarbeid i kommunene, både hva gjelder kommunenes rolle som tjenesteleverandør og arbeidsgiver, til målrettet arbeid for å fremme økt kvinneinnslag i både administrative og politiske topplederstillinger i kommunene. Dette vil over tid også slå ut i gjennomsnittlig lønnsnivå for kvinner, relativt til menn. Også et prosjekt som tar sikte på å tilrettelegge for vurdering og formalisering av realkompetanse for ansatte i sektoren vil kunne få effekter på lønnsnivået. Det samme gjelder arbeidet vi gjør for å redusere det store omfanget av deltidsstillinger vi har i kommunesektoren, og erstatte dem med heltidsstillinger.

Kommunene har dessuten høy bevissthet og jobber aktivt for å redusere bruken av små stillinger. KS gjennomførte våren 2007 en FoU-undersøkelse blant alle rådmenn, fylkesrådmenn og bydelsdirektører for å få en oversikt over hvordan kommunene arbeider på overordnet nivå med deltid og små stillinger. Undersøkelsen hadde en svarprosent på 54. Av rådmennene som svarte sa 86 prosent at deres kommune hadde gjennomført eller påbegynt arbeid med å redusere omfanget av små stillinger i pleie- og omsorgssektoren. I 63 prosent av landets kommuner er det fattet vedtak om å redusere omfanget av små stillinger og uønsket deltid. Undersøkelsen viste at kvaliteten på tjenesten, effektiv ressursutnyttelse og arbeidsmiljø er viktige argumenter i kommunenes arbeid med å redusere uønsket deltid og små stillinger. Et strammere arbeidsmarked trekker i samme retning.

### 4.4 Tiltak, utprøvd og nye

Opp gjennom årene har KS vært involvert i flere tiltak for likelønn mellom kvinner og menn i sektoren. For eksempel har partene i KS-området flere ganger hatt likelønn og deltid som tema i de sentrale tariffoppgjørene. Av nylig gjennomførte tiltak kan nevnes:

- KS har gjennomført et FoU-prosjekt med mål om at kommunene implementerer likestilling i ordinært planarbeid og i sin helhetlige arbeidsgiverpolitikk. Prosjektet har resultert et omfattende erfaringsgrunnlag, rutinebeskrivelser og verktøy for planbasert arbeid med likestilling.
- KS har gjennomført et prosjekt med mål om å bidra til flere kvinnelige, kommunale toppledere (rådmenn). Etter at prosjektet ble avsluttet er kvinneandelen blant nyansatte rådmenn økt fra 23 (2003/04) til 36 (2006/07) prosent. Som en oppfølging av prosjektet har KS' sen-

tralstyre vedtatt mål om en balansert/lik fordeling av kvinner og menn i rådmannsstillingene i løpet av en ti års periode.

Av tiltak som fortsatt er i virksomhet eller nylig er satt i gang, kan nevnes

- Gjennom Hovedtariffavtalen (HTA) er de lokale partene forpliktet til å drøfte likelønn hvert år, på bakgrunn av tallmateriale som viser lønnsutviklingen bla fordelt på kjønn.
- I et felles FoU-prosjekt undersøker KS og forhandlings sammenslutningene lederlønnsforhandlingene. Her kartlegges bl.a hvordan drøftingsbestemmelsene om likelønn i HTA følges opp lokalt i kommuner og fylkeskommuner.
- Egne nettsider hvor KS orienterer om arbeidet med Likestilling og mangfold, (<http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=2993>) og Arbeidstid i kommunene (<http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=33758>).
- KS har under arbeid et delprosjekt som skal framskaffe kunnskap om suksesskriterier og hindringer for å nå en balansert kjønnsfordeling i politiske maktposisjoner. Prosjektet skal danne grunnlag for en eventuell aksjon i årene 2009 – 2012 med mål om å øke andelen kvinner i politiske maktposisjoner i kommunesektoren til 40 prosent i 2012. Informasjon om prosjektet: <http://www.selvsagt-kvinner.no>.
- KS Bedrift arbeider med tiltak for å øke andelen kvinner i styrer og topplederstillinger i kommunale bedrifter (likestillingsforum, holdningsskapende arbeid og juridisk veiledning).
- KS har under arbeid et FoU-prosjekt som skal bidra til at medarbeidernes realkompetanse verdsettes og at det utvikles en arbeidsgiverpolitikk om støtter opp under målsettingene om verdsetting av voksnes realkompetanse i arbeidslivet.

KS er også involvert i likestillingsprosjekter med andre:

- Handlingsplan for likestilling i Agder, med underprosjekter som blant annet går på frigjøring fra kjønnsbestemt tenkning ved utdannings/yrkesvalg hos ungdom, målrettet likestillingsarbeid i kommunene, reduksjon i uønsket deltid, lederutvikling for kvinner.
- Tre regionale konferanser (Oslo, Trondheim og Kristiansand) i november 2007 som KS, BLD (Barne- og Likestillings Departementet) og LDO (Likestilling og Diskriminerings Ombudet) har samarbeidet om for å imple-

mentere Det Europeiske Charteret for likestilling i norske kommuner. Tittel for konferansene er «Likestilling i kommunene. Internasjonale forpliktelser = lokale utfordringer».

Dessuten foregår det selvsagt likestillingsarbeid lokalt, i den enkelte kommune. Blant annet har noen kommuner gjennomført likestillingstesting av enkelte av sine tjenestoområder, dvs en vurdering av hvordan tjenesten er utformet sett i forhold til mottakers kjønn. Arbeidet som pågår for å sikre full barnehagedekning er også viktig for likestillingsarbeidet.

KS vil for øvrig understreke betydningen av kunnskapsoverføring på likestillingsområdet i arbeidslivet. Å legge til rette for bedre kunnskapsoverføring på tvers av offentlig og privat sektor vil kunne gi god læring og utvikling. Vi anbefaler derfor at det opprettes en sentral idebank med presentasjoner av «best practice». KS kan her bidra med en elektronisk prosjektrapport i form av en egen nettside fra FoU-prosjektet «Likestilling i planarbeid» [www.likestillingsaktiviteter.no](http://www.likestillingsaktiviteter.no). Denne siden inneholder «kom i gang-tips», god praksis, verktøy, ressurser, erfaringer fra 20 nettverkskommuner, veileder, i tillegg til selve prosjektrapporten og informasjon om prosjektet. Det må da vurderes om temaet skal begrenses til likelønn eller utvides til å omhandle likebehandling i arbeidslivet. Også [www.idebanken.org](http://www.idebanken.org) vil kunne ha en god mal og metoder for informasjonsinnhenting og spredning av eksempler.

#### Referanser

Nilsen, Kjersti Misje og Pål Schøne (2007): «Den norske forhandlingsmodellen i et likelønnsperspektiv», Rapport 2007:5, Institutt for Samfunnsforskning.

KS: «Rapport fra det tekniske beregnings- og statistikkutvalg (TBSK) for kommunesektoren». Årlig serie.

## 5 Landsorganisasjonen i Norge LO

### 5.1 Utgangspunktet

I et langsiktig perspektiv har det vært betydelige framskritt i utviklingen av likelønn. Fremdriften i utjevningen har imidlertid etter hvert blitt svakere. Det meste av utjevningen skjedde i løpet av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet. Den delen som gjenstår, uttrykt ved snaut 15 prosent lavere timelønn

for kvinner i gjennomsnitt, synes å kreve bredere og sterkere virkemidler.

For LO, som i større grad enn andre organisasjoner representerer de lavere og midlere lønte i arbeidsmarkedet, var det fram til 1990-tallet en nær sammenheng mellom prioritering av lavtlønte og fremme av likelønn. Dette gjelder i betydelig grad fortsatt av tre vesentlige grunner:

- lønnsulikheten mellom kjønn er stor også blant korttidsutdannede
- rent tallmessig veier store kvinnerike lavlønsområder tungt i gjennomsnittstallet for manglende likelønn
- lavlønspresset i viktige og voksende serviceområder er tiltakende

Det klareste uttrykket for det andre poenget er at en målretta heving av lønnsnivået i helse- og kommunesektoren er det som ville gitt «mest likelønn» for pengene i makro gjennomsnittstallene. Realismen i en slik bransje- eller yrkesrettet satsing er omtalt senere i notatet.

Det tredje poenget er at veksten og utviklingen i viktige deler av tjenestesektorene trekker i retning av mer innslag av lavlønn. Det er særlig fire mekanismer som her er sterke:

- tjenestesektoren har ofte begrensa mulighet til produktivtvekst gjennom å erstatte mennesker med maskiner og datateknikk. Det betyr at marginene og presset på lønnsnivået øker når en skal ha samme lønnsvekst som i områder der produktiviteten øker sterkt (bl.a. industri)
- tjenestesektoren er lettere utsatt for useriøsitet
- konkurransen fra utlandet øker gjennom handel med tjenester (transportselskaper, vikarbyråer og andre tjenesteytere)
- økt vandring av arbeidskraft med liten forhandlingsstyrke, særlig til bl.a. handel, restaurant, rengjøring og transport

Behovet for flere virkemidler er således blitt sterkere siden 1990-tallet. Bildet er dertil forskjellig områder imellom, slik at det er behov for å differensiere virkemidlene.

Målene for den løpende tariffpolitikken har vært mest presise når det gjelder parallellitet i lønnsveksten mellom de store avtaleområdene og spesielle tiltak for prioriterte grupper etter lønnsnivå, graden av likelønn og eventuelle etterslep fra tidligere års lønnsvekst.

Når det gjelder lønnsnivå, har målene særlig dreiet seg om:

- at samme arbeid skal lønnes likt
- at de med særlig lav lønn skal heves

- at lønnsforskjellen mellom menn og kvinner skal ned
- rimelig uttelling for utdannelse

En har klart å prege oppgjørens utfall på denne måten, men mekanismer i lønnsdannelsen utenfor de sentrale avtalenes kontroll har ofte trukket i en annen retning. Virksomhetene vil ha ulik lønns- og ulike behov for arbeidskraft.

LO har ikke hatt mål på tvers av bedrifter og bransjer knyttet til:

- lik lønn for samme yrke
- lik lønn for samme alder
- lik lønn for samme utdanning

Slike mål har i større grad vært knyttet til lønnsdannelsen lokalt i virksomhetene. Likeledes har sammenlikninger mellom bedrifter, bransjer, yrker og utdanningsgrupper vært brukt som argumenter i forhandlinger om lønn.

## 5.2 Viktige innsatsområder

En kort oppsummering av de viktigste innsatsområdene på tariffpolitikens område med sikte på økt likelønn kan være:

- Kollektiv og samordnet lønnsdanning er viktig. Graden av likelønn er størst der LO har stor innflytelse over lønnsdannelsen.
- Forsøk på økt innslag av sentral lønnsdanning der det lokale element bidrar til ulikelønn og etterslep
- Vekt på lavlønsprofil og garantiordninger
- Mer enn forholdsmessig andel til kvinner av avtalte lønnstillegg, der slik styring er mulig
- Anerkjennelse for kompetanse og lederansvar og utvidet mulighet til fagarbeiderstatus også i kvinnedominerte jobber
- Sikre uttelling i lønnsansiennitet gjennom avtaleverket for tid i foreldrepermisjon og rett til lønn ved ammefri
- Likelønn i lokale lønnsforhandlinger bl.a. gjennom at de som er ute i permisjon også tas med i lønnsjusteringene. Likelønns-hensyn forsøkt ivaretatt ved så vel tilsetning som opprykk
- Ulike tiltak for gjennom lov og avtaleverk for å fremme utvidet stilling for deltidsansatte som ønsker det
- Bedre kontroll og tilsyn med utsatte bransjer, vandrende arbeidskraft og tjenesteyting for å hindre press nedover på løns- og arbeidsvilkår

Alle disse innsatsområdene forsvarer sin plass i det videre arbeid. Områder hvor en forsterking og

videreutvikling kan vurderes understøttet av Like-lønnskommisjonen omtales under neste overskrift.

### 5.3 Innsatser som kommisjonen kan vurdere

Ut fra en forenklet teoretisk makrobetraktning går likelønnsutfordringen ut på å heve kvinners relative lønn med snau 15 prosent. Dette kunne helt eller delvis gjennomføres ved en målrettet ekstrasatsing på større eller mindre utvalgte deler av arbeidsmarkedet. Selv bare som teori vil en slik øvelse (som vel staten er den eneste som kan initiere) være vanskelig å beskrive. Men om den skulle forsøkes, ville den trolig:

- virke nokså ødeleggende for hele forhandlings-systemet og partenes roller
- fremstå helt urimelig overfor mange grupper som ikke inkluderes

Den ville neppe kunne gjennomføres ved ordinære mekanismer (som anses sentrale i demokratiske samfunn): forhandlinger-streik-mekling. Og om det skulle vært gjennomført: gi sterke tilbakevirkninger i arbeidsmarked, forhandlinger og annen lønnsdannelse. Mye av de forskyvninger i lønnsrelasjoner som kunne oppstå i utgangspunktet ville bli reversert. Det ville bli vidtgående virkninger for direkte berørte virksomheter og etter hvert indirekte berørte, som er vanskelige å forutse. Det ville bl.a. bidra til økt arbeidsledighet både på kort og lang sikt.

Kommisjonen bør nok mest hensiktsmessig ta utgangspunkt i at graden av likelønn er resultatet av svært mange ulike mekanismer i samfunnsformingen; hvorav de som er nærmest tilknyttet den organiserte lønnsdannelse er beskrevet i pkt. 2.

Dersom en skulle foreslå tiltak som kan karakteriseres som nyformuleringer eller betydelig nysatsing kunne de følgende temaer vurderes.

#### *i) Bedre statistikk*

Det vil bedre grunnlaget for og treffsikkerheten i likelønns tiltak å få en lønnsstatistikk med:

- større innslag av individdata
- større dekning gjennom totaltelling etter at innslaget av utvalg er økt etter 1998

Samtidig bør tillitsvalgte sikres rett til kjønnsoppdelt lønnsstatistikk/lønnsopplysninger på virksomhetsnivå, om nødvendig gjennom lovtiltak.

#### *ii) Bedre foreldrepermisjon m.v.*

Ulik lønn har sammenheng med kvinners og menns ulike kjønnsroller i betalt arbeid og ubetalt omsorg. Bl.a. er det belegg for at kvinner opparbeider seg et lønnssetterslep som øker med antall barn. Lønnssetterslepet akkumuleres gjennom størstedelen av yrkeslivet.

(Hardoy, I og P. Schøne (2004) Barn eller høy lønn: Må kvinner velge? Søkelys på arbeidsmarkedet 21. Schøne, P: Hvor mye betyr barn for lønnsforskjeller? RØST: Kvinner og Cash 2006–01).

Likere fordeling av foreldrepermisjon mellom mor og far kan oppnås gjennom lovregulering og kan, ut fra erfaringene i Island å dømme, få positiv effekt på graden av likelønn.

Generelt vil det bidra positivt å redusere arbeidsgivers kostnad der kvinner med rette eller urette antas å være «dyrere» enn menn, som ved barneomsorg og sykdom. Og dermed også bidra til generelt større likestilling mellom mødre og fedre i småbarnsfasen.

#### *iii) Likelønnshekkende pensjonsordninger*

Pensjon er relevant for likelønnsvurderingen ved å utvide lønnsbegrepet til også å inkludere pensjonsrettigheter som varierer sterkt mellom ulike arbeidstakere. Det vil ikke være mulig for kommisjonen nå å vurdere eventuelle kjønnsmessige ulikheter, men en kan påpeke systemenes store betydning for arbeidsmarkedets virkemåte, også med tanke på likelønn.

Norge avviker fra andre nordiske land ved å ha et samlet pensjonssystem

(kombinasjonen av folketrygd og tjenestepensjon) som er dårligere, også fra et likestillingsperspektiv, enn i andre nordiske land. Dette skyldes et system av tjenestepensjoner som er mer oppstykket og styrt av den enkelte bedrift i privat sektor. Foruten dyr drift og dårlige pensjoner til mange innebærer det ekstra høye premier til alderspensjon for kvinner. Dette vil enten slå ut i lavere lønn (premien overveltes i lønn) eller lavere pensjon enn for menn med samme opptjeningsgrunnlag.

Kommisjonen kan bidra til en prosess som avhjelper dette ved å foreslå utredning av et bredere og mer integrert pensjonssystem med kjønnsnøytrale premier. (NOU 2001:27 begrenset seg til det første, som ikke kan realiseres uten det andre).

#### *iv) Styrke kollektiv lønnsdannelse*

Det er åpenbart at samordning av lønnsdannelsen normalt bidrar til å fremme mulighetene for like-

lønn. Kommisjonen kan påpeke tiltak for høyere organisasjonsgrad og bredere avtaleområder. Jo bredere et avtaleområde er, jo større er spillerområdet for å tilgodese prioriterte grupper.

## 6 Næringslivets hovedorganisasjon NHO

### 6.1 Arbeidsmarkedet for kvinner og menn

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som brutto og som i gjennomsnitt kan oppsummeres til ca 15 prosent høyere timelønn for menn, henger systematisk sammen med kjønnssegregeringen i arbeidsmarkedet. Den viktigste segregeringslinjen kan dras mellom offentlig og privat sektor. Når det gjelder lønnsdannelse og sysselsetting fremstår disse to områdene som nesten fullstendige motsetninger.

- Bare 20 prosent av mennene, mot over halvparten av kvinnene, arbeider i offentlig sektor.
- En tredel av de ansatte i privat sektor er kvinner, mot to tredeler for menn. I NHO-området er andelen kvinner enda lavere eller ca 25 prosent. I offentlig sektor er 72 prosent av de ansatte kvinner.
- Utdanningsmessig er også sektorene ganske ulike. Mens offentlig sektor har en tredel av alle ansatte, er rundt 60 prosent av alle ansatte med universitet eller høyskole ansatt der. Mens 55 prosent av de som arbeider i akademiske yrker i offentlig sektor er kvinner, gjelder dette bare 30 prosent i privat sektor. Grovt sett kan vi si at mens kvinner i gjennomsnitt har best utdanning i offentlig sektor, er forholdet det motsatte i privat sektor.
- Offentlig sektor har, bortsett fra 15 prosent av stillingene i kommunene og noen få stillinger i staten, et felles kollektivt vertikalt lønssystem. I privat sektor dominerer minstelønnsavtaler og individuell lønnsfastsettelse. Normallønnsavtaler, som i privat sektor er nærmest til å sammenlignes med det offentlige systemet, er i tilbakegang. Innenfor tradisjonelle normallønnsområder, er det i tillegg stigende innslag av både minstelønn og individuelle tillegg. I privat sektor er det stor variasjon i lønnsnivået, mens lønnsfordelingen i offentlig sektor er langt mer sammenpresset både når det gjelder alder og utdanning. I privat sektor er det den enkeltes produktivitet som enten direkte eller indirekte gjennom bedriftens økonomiske resultater er avgjørende for lønnsnivået. Variasjonen omkring en

gjennomsnittssammenheng mellom utdanningsnivå og utdanning for gitt alder er stor for begge kjønn. Samme utdanningsnivå gir derfor meget forskjellig lønn, og samme lønn oppnås ved vidt forskjellige utdanningsnivåer.

- Med den sysselsettingsfordeling på kjønn som er i privat sektor, er det få kvinne-dominerte områder; i NHO-området først og fremst hotell- og restaurant, i privat sektor for øvrig varehandelen. Arbeidsgiverne består av tusenvis av små og mellomstore bedrifter. I de kvinne-dominerte områdene i privat sektor er det derfor ikke slik at arbeidstakerne står overfor bare to arbeidsgivere, staten og kommunene, hvor lønssystemene i tillegg er nesten identiske. Det er derfor sannsynligvis ikke slik at lønnsnivået i kvinne-dominerte områder i privat sektor er lavt på grunn av at arbeidsgiverne kan utøve markeds-makt, slik en vil forvente ut fra situasjonen i offentlig sektor.

Med så stor forskjell mellom offentlig sektor både når det gjelder lønnsdannelse og sysselsetting, er det ikke forbausende at kjønnssegregering kan bety mye for lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og at disse lønnsforskjellene i makro nærmest er urokkelige over tid.

En nødvendig forutsetning for at segregeringens virkning på lønnsdannelsen skal svekkes er antagelig at lønssystemene i offentlig sektor og privat sektor tilnærmes hverandre. Det må imidlertid skje ved at det offentlige systemet blir mer likt det private. Slik lønnsdannelsen fungerer i offentlig sektor er den helt uegnet som et felles system i en globalisert verden.

### 6.2 Likelønn i NHO-området

Selv om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn er sterkt relatert til et kjønnssegregerert arbeidsmarked, der de viktigste skillelinjene går mellom offentlig og privat sektor, er NHOs hovedanliggende å legge til rette for likelønn i NHO-området. NHOs oppgave når det gjelder likelønn er først og fremst å virke til at kvinner og menn står overfor de samme muligheter når det gjelder yrke og lønn innen egen sektor.

De undersøkelser som er gjort når det gjelder lønns-gapet mellom kvinner og menn, slik som for eksempel de som er omtalt i NOU 2006:11 Vedlegg 3 *Undersøkelser av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn 2000–2005*, viser en differanse mellom kvinner og menn på ca 12 prosent i privat sektor når en del objektive forhold som påvirker lønnsnivået er kontrollert for. Den tilsvarende forskjellen i

offentlig sektor er lavere, 6–7 prosent. At den er lavere i offentlig sektor er ikke overraskende gitt at lønnsfordelingen i offentlig sektor er langt mer sammenklemt enn i privat sektor. Denne uforklarte forskjellen er virkninger av tiltak fra arbeidsgiver og resultatet av egne valg og preferanser. Kommisjonens eget arbeid bør så langt det er mulig bidra til å kaste lys over hvilke faktorer som bidrar til å skape denne differansen. Måten denne differansen måles på er langt fra perfekt, og kan i seg selv gi et feilaktig bilde av lønnsforskjellen mellom kjønnene. Blant annet måles yrkeserfaring i NOU 2006: 11 ved potensiell yrkeserfaring, dvs. alder minus 16 minus utdanningsår utover grunnskole, og ikke faktisk yrkeserfaring. At det her er betydelig forskjell vet vi blant annet fra opplysninger knyttet til AFP-pensjonister. En undersøkelse viser at ved 62 års alder hadde menn i gjennomsnitt en faktisk yrkeserfaring som var nesten 12 år mer enn for kvinnene.

For øvrig vil vi ta utgangspunkt i de tre former for forskjellsbehandling av kvinner som kan lede til uberettigede lønnsforskjeller, nemlig: 1. Direkte diskriminering, 2. Stillings- diskriminering og 3. Verdsettingsdiskriminering og vurdere i hvilken grad de forhold som disse begrepene dekker kan være relevant for lønnsdannelsen i NHO-området.

1. Direkte diskriminering er til stede når likt arbeid lønnes ulikt. Det er svært lite som tyder på at dette forekommer innenfor NHO-området hva enten det gjelder kollektive eller individuelle avtaler. I det kollektive området har tariffavtalene vært kjønnsnøytrale i over 50 år og forhold som indirekte kan tenkes å favorisere menn er systematisk blitt luket ut. I det individuelle avtaleområde ble det allerede for 10 år siden påvist at forskjellene innen samme stilling var 2–3 prosent. Da hadde utviklingen allerede i flere år innsnevret denne forskjellen. I dag regner vi med at det ikke er noen forskjell.
2. Stillingsdiskriminering innebærer at kvinner forfordes systematisk når det gjelder de best betalte stillingene. Statistikken over yrkesfordeling og lønnsstatistikken viser at ledernivåene og de best betalte stillingene domineres av menn. En grunn til dette er åpenbart at menn dominerer i privat sektor når det gjelder rekrutteringsgrunnlaget til de best betalte stillingene. Dette forsterkes ytterligere av den spesielle rolle sivilingeniørutdanningen har når det gjelder rekruttering til lederstillinger i tradisjonell privat sektor. Blant akademiske utdannelse er det her det er størst avstand mellom andel menn og andel kvinner. Men det kan ikke sees

bort fra at systematisk ulike valg fra arbeidsgiver også har betydning. Klar stillingsdiskriminering er imidlertid sterkt utsatt for undergraving av konkurranse om arbeidskraften. I dagens arbeidsmarked er det vanskelig å tenke seg at kvalifiserte kvinner systematisk skyves vekk. Og, om det faktisk skulle være slik at bedriftene i noen tilfeller bevisst holder kvinner borte fra de gode stillingene, så er handlingsrommet både for NHO og eventuell regulering fra det offentliges side sterkt begrenset. For det er vel ingen som tenker seg at man gjennom lovgiving eller på annen tilsvarende måte skulle gripe direkte inn i ansettelsesprosessen i private bedrifter?

3. Verdsettingsdiskriminering. Dette gjelder når typiske kvinnearbeidsplasser verdsettes lavere enn typiske manssjobber. Som allerede nevnt er et av de få kvinneadministrerte områder i NHO-området Hotell- og restaurant. Kvinneandelen blant de ansatte målt i heltidsekvivalenter er 63 prosent. Gjennomsnittlig lønnsnivå er 81 prosent av industriens. Dermed ser området ut til å være kandidat til verdsettingsdiskriminering. Men følgende hører også med til historien: Dette forhandlingsområdet har meget lav gjennomsnittsalder eller bare 28 år, meget høy turnover (over 40 prosent finnes ikke igjen i lønstillinger fra et år til et annet) og kompetansenivået er relativt lavt med stort innslag av ufaglært arbeidskraft. Til sammenligning er gjennomsnittsalderen i industrien 42 år, gjennomsnittlig ansettelsestid i en bedrift over 10 år og betydningen av fagutdanning og høyere utdanning langt større enn i Hotell- og restaurant området. Helt uavhengig av kvinneandelen skulle en derfor forvente at lønnsnivået ville ligge betydelig lavere enn i industrien. Det er også liten forskjell mellom kvinner og menn innen området. Brutto utgjør forskjellen 6 prosent i gjennomsnitt, en forskjell som sannsynligvis stort sett kan forklares med at mannlige ansatte i større utstrekning enn kvinner arbeider om natten, på kveldstid og på skift/turnus, eller arbeidstidsordninger som gir høyere enn vanlig lønn. Et annet kvinneadministrert område er frisørfaget. Her er timelønnen 95 prosent av industriens. Her er den viktigste grunn til den lave forskjellen helt åpenbart at fagutdanning er helt dominerende. Resten kan sannsynligvis forklares av blant annet lavere aldersnivå og større turnover. Verdsettingsdiskriminering ser med andre ord ikke ut til å være et problem i NHO-området.

To andre forhold når det gjelder lønnsfastsettelse for kvinner versus menn fortjener også å nevnes: *Statistisk diskriminering* og *Monopsonistisk diskriminering*.

Den første kan gjøre seg gjeldende når kvinner som gruppe av arbeidsgiverne blir oppfattet som mer usikker arbeidskraft og det slår ut i stillingsdiskriminering. Vi har vanskelig for å tro at dette er særlig utbredt i dagens arbeidsmarked med sterk konkurranse om arbeidskraften. Men det nevnes noen ganger i forbindelse med fødselspermisjoner og fravær knyttet til omsorg. Det er blitt påvist at kvinner som har flere og lengre perioder utenfor arbeidsmarkedet som følge av barnefødsler og omsorg, taper i lønnsutviklingen i forhold til menn, anslagsvis 1,5 prosent per barn, eller lik tapet som følger av ett års manglende yrkeserfaring. Det bør derfor vurderes hvordan en gjennom den interne lønnspolitikken i bedriften kan medvirke til at den negative konsekvensen av fødsler og omsorg for kvinners lønnsutvikling blir minst mulig.

*Monopsonistisk diskriminering* oppstår når arbeidsgiveren enten er enekjøper av kvinnelig arbeidskraft eller når konkurransen i arbeidsmarkedet er lav. Som allerede påvist for NHO-området er det ikke slik at kvinnedominans i seg selv leder til lavere lønnsnivå. Men hvis kvinnedominans går sammen med mangel på konkurranse legges forholdene til rette for monopsonistisk diskriminering og lavere lønnsnivå som følge av det. En slik situasjon er ikke til stede i NHO-området. Det er i offentlig sektor en må lete etter slike virkninger.

### 6.3 Vurdering av tidligere tiltak for likelønn

I NHO-området er det vanlig med såkalte lavlønnstillegg. Disse blir noen ganger også gitt en like lønnsbegrunnelse fordi lavlønnsområder ofte faller sammen med kvinnedominerte områder. Treffsikkerheten av imidlertid lav både fordi innslaget av menn også kan være relativt høyt i lavlønnsområder og fordi, som allerede påvist, områder ikke er lavlønnsområder på grunn av kvinnedominansen. I 1995 ble det gitt tillegg, som i motsetning til vanlige lavlønnstillegg, ikke skulle innrettes mot lavlønngrupper, men gis som personlige tillegg til individer under et bestemt lønnsnivå. På den måten håpet man at flere kvinner kunne dra fordel av tillegget.

En vurdering i ettertid viste imidlertid at dette grep for sterkt inn i bedriftenes interne lønnsystemer. Bortsett fra i et forhandlingsområde, næringsmiddel, ble de gamle lønnsrelasjonene gjenopprettet. Resultatet ble dermed økt lønnsglidning. Forsøket er ikke blitt gjentatt.

## 7 Norges Ingeniør – og Teknologorganisasjon NITO

NITO er for likelønn, men ikke for lik lønn. NITO mener at lønn skal baseres på lokal lønnsdannelse, individuell og differensiert lønn samt et markedsbasert lønnsnivå. Dette innebærer at det skal være forskjell på lønnsnivået mellom stillinger, yrker, bransjer, lokalisering og fagbakgrunn. Men lønnsnivået må være relatert til anerkjente mekanismer, individuelle forskjeller må relateres til omforente kriterier i den enkelte virksomhet og bedriftens nivå må knyttes til den reelle markeds situasjon bedriften befinner seg i. Forskjeller må baseres på objektive kriterier og ikke være kjønnsdiskriminerende.

Forhandlingssystemene og avtalebestemmelsene i arbeidslivet må etter NITOs oppfatning tilpasses en slik lokal lønnsdannelse. Bedriftens behov for å rekruttere og beholde kompetanse er viktig og må spille inn i lønnsdannelsen. Likeledes må en individuell vurdering av lønn baseres på forhold som kompetanse, innsats, resultatoppnåelse samt stillingens ansvars- og arbeidsområde.

Det er en utfordring at mange kvinnedominerte yrker har lavere lønn enn mannsdominerte yrker. Blant ingeniører og teknologer ser vi dette i f. eks helsesektoren, der bioingeniører (som er kvinnedominert) er relativt lavt lønnet. Her ligger det en utfordring i hvordan kompetanse vurderes i forhold til resultater i virksomheten. Mange kvinner har arbeid som ikke er direkte knyttet opp mot resultater på bunnlinjenivået, men innsatsen og kompetansen har likevel stor verdi for virksomheten og/eller samfunnet. Partene i arbeidslivet må i felleskap arbeide fram gode kriterier for lokal lønnsdannelse som ivaretar disse verdiene.

### 7.1 Lønnsforskjellene i NITO

NITO har 60.000 medlemmer (ingeniører og teknologer) hvorav ca 22 prosent er kvinner. Ca 60 prosent av medlemmene arbeider i privat område. Også blant våre medlemmer finner vi lønnsforskjeller.

Tidligere statsråd Karita Bekkemellem uttalte til frokost TV NRK 8. mars 2007 at en vanlig ingeniør tjener kr 50.000 mer enn en sykepleier. Hva som menes med begrepet «en vanlig ingeniør» kan diskuteres, men NITO kan bekrefte at det er store lønsmessig forskjeller mellom en «vanlig» ingeniør i offentlig sektor og en «vanlig» ingeniør i privat sektor. Snittlønn i privat sektor per år er kr 80 000 høyere enn snittlønn i kommune og stat og godt over kr 100 000 høyere enn i helsesektoren

(NITOs lønnsstatistikk 2006/07). Lønnsforskjellene finnes altså også uavhengig av kjønn. Riktignok er kvinneandelen langt høyere innenfor helse-sektoren (80 prosent) enn innenfor privat sektor (13 prosent), men i staten er det kun 25 prosent kvinner.

NITOs lønnsstatistikk viser at kvinnelige ingeniører i privat sektor starter ca fem prosent lavere enn sine mannlige kolleger. Også i de andre tariffområdene viser statistikken samme tendens. Denne forskjellen må analyseres dypere for å kunne si noe om det skyldes kjønn eller ikke, men det er påfallende at kvinner har lavere begynnerlønn i alle områder.

## 7.2 Mulige årsaker til ulik lønnsutvikling

NITO kjenner ikke til tariffavtaler eller lønnsystemer som er direkte kjønnsdiskriminerende, så årsaken ligger neppe på det formelle avtaleplanet. Det vi derimot ser er at yrkesvalg og karrierevalg har stor betydning for lønnsforskjeller i samfunnet. Det er også et faktum at forskjellen mellom kvinner og menn er mindre i offentlig sektor enn i privat område og at både kvinner og menn tjener mer i privat område enn i stat og kommune.

Lønnsforskjellen ser ut til å være lavest blant de med lav utdanning, mens forskjellen øker med økende lengde på utdanning (kilde Teknisk beregningsutvalg 2007). For eksempel har kvinner kun 77,6 % av menns lønn blant industrifunksjonærene i NHO (her utgjør kvinner 31 %), mens de har 94,3 % innenfor hotell og restaurantbransjen (i denne gruppen utgjør kvinner 63 %). Likest lønn finner vi dog innenfor undervisning i kommune der kvinner har 96,4 % av menns lønn. Kvinneandelen er her 64 %.

### *Yrkesvalg og karrieremuligheter*

NITO viser til NOU 2006:11 som peker på ulike årsaker til lønnsforskjell mellom kvinner og menn. Yrkesdeltaking og arbeidstid utgjør en del av forskjellen. De peker også på at lønnsforskjellene har nær sammenheng med kjønnssegregeringen. NITO vil peke på fem ulike årsaker som har betydning for lønnsnivå og lønnsutvikling over tid.

### *Foreldrepermisjon*

Kvinner føder barn og tar ut så godt som hele foreldrepermisjonen. En fersk undersøkelse fra ISF (rapport 2007:3) viser at omsorgsoppgaver betyr svært mye for lønnsforskjellen mellom kvinner og menn. Ifølge denne undersøkelsen utgjør om lag

40 prosent av forskjellen mellom kvinner og menn i det private området omsorg for barn. I praksis taper kvinner lønnsmessig når de får barn, mens det har omvendt virkning på lønnsnivået for menn.

### *Deltid*

Tradisjonelt jobber mange flere kvinner enn menn deltid og de har ansett sin inntekt som familiens biinntekt. Deltid virker inn på så vel lønnsnivå som opprykksmuligheter og lønnsutvikling (NOU 2000:4, vedlegg 5). Flere kvinner i heltidsstillinger vil avhjelpe deler av lønnsforskjellen.

### *Ulike valg innenfor yrket*

Kvinner og menn velger forskjellig innenfor samme yrke. Blant ingeniører har kvinner historisk valgt kjemi, men i mindre grad petrokjemi som markedsmessig er høyere avlønnet. Tilsvarende kjønnsdeling ser vi blant f. eks. jurister der kvinner velger offentlig saksbehandling og utredning framfor strafferett, shipping eller forretningsvirksomhet. Og blant økonomer er det få kvinnelige aksjemeklere. Historien viser at menns valg gir god lønnsmessig uttelling, mens kvinners valg gir lavere lønn.

### *Sammenheng mellom økonomiske verdier og lønn*

Kriterier som legges til grunn for dagens lønnsutvikling, har tradisjon for å verdsette verdier som gjenspeiler menns verden. Det legges stor vekt på økonomiske resultater og tidsbruk. Norge har et av Europas mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder og flertallet av kvinner arbeider innenfor områder og med oppgaver som er vanskeligere å verdsette og som ofte ikke gir direkte inntekter til arbeidsgiver. Kvinner velger også i mindre grad enn menn yrker eller arbeidsområder som er etterspurt i privat sektor, og er derfor i mindre grad en del av den konkurranseutsatte industrien. Kvinners valg har så langt gitt dårligere lønnsmessig uttelling enn menns valg.

### *Stor mangel på kvinnelige ledere*

AFFs lederundersøkelse (1999–2002) viser at få kvinner innehar topplederstillinger og de kvinner som er i topplederstillinger fort faller fra slike stillinger. Andre undersøkelser peker på at det er vanskelig for kvinner å nå fram til lederposisjoner på grunn av det omtalte glasstaket. Dette tyder på at lederrollen må endres for å få flere kvinner i høyere lederposisjoner.



### 7.3 Er norsk arbeidsliv tilpasset et moderne familieliv?

Kvinner inntok for alvor arbeidslivet for snart 40 år siden, men det er fortsatt slik at arbeidslivet er dårlig tilpasset dagens familiestruktur. Samfunnet for øvrig er heller ikke tilpasset dagens situasjon. Vi har fortsatt ikke full barnehagedekning eller helledags skole. Dette harmonerer dårlig med et liv hvor stadig flere er alene med omsorg for barn eller er avhengig av to inntekter. Mange lederstillinger er også formet slik at det er krevende å kombinere omsorgsansvar og arbeidsliv.

Et arbeidsliv med mye bruk av overtid, intensivt prosjektarbeid, og utstrakt reisevirksomhet gjør det vanskelig å kombinere familieliv og karriere. Dette medfører at mange er nødt til å prioritere mellom omsorgsoppgaver og karriere. Og som regel er det kvinner som ender med å prioritere omsorg og familie.

Valg av yrke og arbeidssted må selvsagt være fritt, men myndighetene må sørge for at arbeidslivet er tilpasset dagens levesett og familiestruktur slik at valgmulighetene blir reelle for begge kjønn.

### 7.4 NITOs forslag til tiltak

Arbeidslivsorganisasjonene og myndighetene har ulike roller i lønns- og inntektsdannelsen. Vi har og må fortsatt ha en fri forhandlingsrett i Norge. Denne frie forhandlingsretten skal baseres på at arbeidslivets parter styrer lønnsdannelsen.

Myndighetene rolle er å legge til rette for likestilling mellom kjønnene ved å bruke ulike politiske virkemidler som lovregulering, skattevedtak, økonomiske incitamenter og andre tiltak. Holdningskampanjer kan også bidra til å bevisstgjøre hva yrkes- og jobbvalg fører til og til å endre arbeidslivet i en positiv retning. NITO har tro på at en allment bedre likestilling mellom kjønnene på sikt vil bidra til å redusere lønnsforskjellen mellom kjønnene.

#### *Arbeidslivet må tilpasses to-inntektsfamilien og et moderne levesett*

NITO mener at arbeidslivet bør moderniseres slik at det bedre tilpasses nåtidens familiestrukturer og ulike livsfaser. Det må være så fleksibelt at det er mulig å kombinere fulltids jobb og forsørgeransvar. Tilsvarende må skolen/barnehagen tilpasses at begge forsørgere er i fullt arbeid. Arbeidet må derfor tilpasses normal arbeidstid slik at f. eks. møter så langt det er mulig, legges på dagtid og at

det ikke forventes utstrakt bruk av merarbeid eller overtid.

En annen viktig del er å endre lederrollen. En lederrolle i dagens samfunn kan ikke baseres på at lederen må ha en hjemmeværende partner til å følge opp barna eller ordne opp i hjemmet.

Arbeidslivet bør videre innrettes med tanke på tilpasning til ulike livsfaser. I en fase er det tid til kompetanseutvikling som står i fokus, i en annen fase er det omsorg for små barn, i en tredje fase er det omsorg for gamle foreldre og i en fjerde fase er det behov for nedtrapping for egen del. Denne fleksibiliteten kan tenkes beregnet over flere år for å få bedre mulighet til å tilpasse arbeidsbelastning til livssituasjon.

NITO foreslår at en form for tidsbank som kan benyttes over flere år utredes. I en slik «bank» kan arbeidstid settes inn i perioder hvor det er anledning til å arbeide ekstra og tas ut i perioder der det er behov for mer fritid. NITO foreslår videre en holdningskampanje som fokuserer på tilpasning mellom familie- og fritid på den ene siden og arbeidsliv på den andre siden.

#### *Større vekt på lokal lønnsdannelse*

NITO erfarer at kvinner kommer godt ut av individuelle vurderinger som gjøres på den enkelte arbeidsplass framfor tillegg som forhandles fram for store grupper i sentrale forhandlinger. Kvinners innsats blir lettere synlig og konkret i lokale forhandlinger og dette gir likestillingen. Dette er et område som partene i arbeidslivet selv kan endre. Utfordringen ligger i å utvikle objektive kriterier som grunnlag for lønnsfastsetting ved begynnerlønn og for lønnsutvikling over tid. Slike kriterier for lokal lønnsdannelse må favne innsats og kompetanse som har betydning for virksomheten utover den direkte økonomiske inntjening.

#### *Delt foreldrepermisjon og selvstendige rettigheter for far*

NITO foreslår en tredeling av foreldrepermisjonen slik Island har innført. En del til mor, en del til far og en del som foreldrene fritt kan dele. Dette bidrar til at menn tar en større andel av omsorgen for barn og vil sannsynligvis også på sikt motvirke den andelen av lønnsforskjell som er knyttet til barnefødsler. NITO mener også at fedre bør også få selvstendige rettigheter til foreldrepermisjon uavhengig av mors arbeid. Taket på 6 G for foreldrebetaling bør også heves. NITO vil foreslå at lovendringer på alle disse 3 områdene utredes.

### *6-timers dag for begge foreldre med barn inntil 3 år i stedet for kontantstøtte*

NITO mener at dagens kontantstøtte bør avvikles og i stedet brukes til å dekke opp lønn ved deltid for småbarnsforeldre. Småbarnsforeldre har travle dager og erfaringer tilsier at dette løses ved at kvinner velger deltid som igjen fører til dårligere lønnsutvikling. NITO har tro på at denne tidsklemma løses bedre ved at begge foreldre går ned til seks timers arbeidsdag. Pengene som i dag går til kontantstøtte kan brukes til å kompensere disse timene for foreldre med barn mellom ett og tre år. Differansen mellom 6 og 7 ½ time kan dekkes enten ved å kompensere for trekk i lønn for den enkelte medarbeider eller som tilskudd til bedrifter for å dekke opp for vikarer. En slik omlegging bør etter NITOs oppfatning utredes.

### *Økonomiske incentiver til bedrifter som setter i gang likestillings- eller likelønntiltak*

NITO har tro på at det skal lønne seg for bedrifter å tilrettelegge for et familieliv ved siden av jobben. Skatte- og avgiftslette for f. eks bedriftsbarnehager, økonomiske incitament for å legge til rette for hjemmekontor, økonomiske fordeler ved å benytte fleksible arbeidstidsordninger som er til gode for arbeidstakere med omsorg kan være ideer å jobbe videre med. Poenget må være at tiltakene bidrar til et mer likestilt samfunn der både menn og kvinner deltar i omsorg av barn eller gamle/syke foreldre. Slike tiltak må utredes videre og eventuelt innarbeides i skatte- og avgiftspolitikken.

## **8 Arbeidsgiverforeningen Spekter**

Likelønnsutfordringene i Norge kan etter Spekters syn deles inn i følgende *tre* perspektiver:

- Samfunnsperspektivet
- Sektorperspektivet
- Virksomhetsperspektivet

### **8.1 Samfunnsperspektivet**

Det er fremdeles slik i Norge at kvinner gjennomgående og hovedsakelig tar ansvar for små barn og andre omsorgsoppgaver som ligger til familien. Når kvinner dermed i perioder reduserer sin deltakelse i yrkeslivet, for eksempel ved å gå ned i stillingsprosent, tar permisjon eller velger å avstå fra karriere og opprykk p.g.a. omsorgsoppgaver, får menn både lønnsmessig, kompetansemessig og karrieremessig fortrinn og forsprang. Mye forskning

viser dette, for eksempel kommer det klart fram i en rapport fra Institutt for samfunnsforskning (ISF rapport 2007:003 Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn: Hvor mye betyr barn?).

For å oppnå at kvinner får like reelle muligheter som menn til å utvikle sin kompetanse, påta seg mer ansvar, lederoppgaver og styreverv, og dermed ha større mulighet for lønnsøkning, må det dermed etter Spekters syn skje en *betydelig utvikling av likestillingen i hjemmene og familiene*. Det må være like naturlig, både strukturelt og holdningsmessig, for menn som for kvinner å ta ansvar for familiens omsorgsoppgaver.

Myndighetene må fortsette å legge forholdene til rette for dette, ved å tilby barnehageplasser til alle og ved å sikre at det offentlige kan ta ansvar når familiemedlemmer får behov for pleie og omsorg.

Spekter ønsker i tillegg velkommen alle utredninger og diskusjoner om tiltak som innebærer at *fedre stimuleres* til å ta en større del av de samlede permisjonsrettigheter. I tillegg bør det etter Spekters syn utredes om det finnes muligheter for at ikke bare mors arbeidsgiver får belastninger når en svangerskapspermisjon skal «finansieres».

Valg av utdanning i Norge er i forhold til Europa for øvrig veldig kjønnssegregert.

Dette gjenspeiles i arbeidslivet både for hvilke yrker menn og kvinner er hovedrepresentert i, og hvilke sektorer kvinner og menn jobber i.

Forskning viser at det er lønnsforskjeller mellom kjønn, men når årsaken til forskjellen skal forklares er hovedforklaringen valg av utdannings-type og yrke.

For å få et mindre segregert arbeidsliv, må offentlige myndigheter jobbe for at yrkesvalgene jenter og gutter tar blir mindre tradisjonelle.

### **8.2 Sektorperspektivet**

Det er blant mange aktører i likelønnsdebatten vanlig å ta utgangspunkt i forskjeller i nominell avlønning mellom grupper som har lik lengde på sin utdanning i hhv. privat og offentlig sektor. Ved å sammenligne gjennomsnittlig lønn for særlig funksjonærer i privat sektor med gjennomsnittlig lønn for høyskolegruppene i offentlig sektor, fremkommer det et nominelt lønnsgap.

Dette har gitt næring til synspunkter som kan knyttes til begrepet «verdsettingsdiskriminering». Denne handler om arbeidstakergruppers opplevde likelønnsutfordring. Synspunkter og krav fremmes oftest av arbeidstakergrupper som har landsomfattende sentrale avtaler og der andelen av kvinnelige ansatte er høy. Lønnsdannelsen for disse gruppene

er ofte svært ensartet og de har arbeidstidsordninger som er gjennomregulert og altomfattende. Disse gruppene sammenligner seg med grupper i privat sektor med et helt annet lønssystem og med helt andre markeds- og konkurranse forhold.

Lønnsspredningen i funksjonærområdet i privat sektor er svært stor, og mye større enn i offentlig finansierte virksomheter. Direkte sammenligning av gjennomsnittsnivåer kan derfor bli misvisende. Videre er lønnsdannelsen hos funksjonærene i større grad styrt av det lokale arbeidsmarked, bedriftens økonomiske resultater og den enkelte arbeidstakers bidrag til bedriftens verdiskaping. Engangsutbetalinger (bonus) utgjør også en vesentlig del av lønnen. En direkte sammenligning med de mer gjennomregulerte lønssystemene i offentlig finansierte virksomheter der partene har valgt å forhandle sentralt, er derfor ikke mulig.

Lønnsammenligningene gir også et skjevt inntrykk av de godene som de ulike yrker og profesjoner faktisk har i sine arbeidsforhold. Etter Spekters syn er det i debatten underkommunisert at ansatte i offentlig sektor har mange goder som funksjonærgruppene i privat sektor på langt nær i like stor utstrekning tilbys.

Eksempler på slike goder i offentlig sektor er:

- Mulighet for å kunne redusere sin stilling avhengig av livsfaser og individuelle behov
- Mulighet for å kunne tilpasse sin arbeidstid avhengig av livsfaser og individuelle behov
- Mulighet for å kunne finne arbeid over hele landet
- Offentlige tjenestepensjonsordninger
- Fleksible arbeidstidordninger
- Rimelig klare forventninger om forventet arbeidstid og arbeidsinnsats
- En sterkere ansettelsestrygghet.

Videre sammenligninger mellom grupper må ta opp i seg disse elementene.

Det er grunn til å tro at den enkelte arbeidstaker legger totaliteten til grunn ved yrkes- og stillingsvalg. Hvorvidt det er nødvendig med særskilte tiltak for å utjevne ulikheter på lønns- og arbeidsvilkårsområdet må ses i forhold til tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft samt *attraktiviteten* for det enkelte yrke eller gruppe.

For øvrig er det store utfordringer knyttet til balansen i arbeidsmarkedet og balansen i norsk økonomi dersom for eksempel offentlig finansierte virksomheter skal ha en lønnsutvikling som er betydelig høyere enn lønnsutviklingen i konkurranseutsatt sektor og i øvrige deler av privat sektor. Det er en betydelig fare for at dette vil medføre en

lønns- og prisspiral som på sikt ikke bidra til annet enn at ulikhetene er hevet til et høyere nivå.

### 8.3 Virksomhetsperspektivet

På virksomhetsnivå er begrepet lik lønn for likt arbeid relevant, og dette er også likestillingslovens perspektiv. Spekter ser det som selvsagt at det skal være lik lønn og ellers like vilkår for likt arbeid innenfor den enkelte virksomhet, og det er et klart behov for å fortsette arbeidet med dette på virksomhetsnivå.

Spekter anbefaler sine medlemsvirksomheter – sammen med arbeidstakerorganisasjonene – om å analysere situasjonen og utarbeide planer for å eliminere uønskede ulikheter. I den sammenheng bør virksomhetene vurdere

- Rekrutteringspolicy
- Avansements- og ansettelsesordninger
- Lønssystemer, herunder ansiennitets- og lønnsopprykkordninger
- Permisjonsordninger
- Arbeidstidsordninger
- Muligheter og vilkår for redusert arbeidstid
- Etter- og videreutdanningsordninger
- Pensjonsordninger

Likelønn og likestillingsperspektivet må legges inn i gjennomgangen og planene må innrettes for å eliminere *reelle* ulikheter.

Det er avgjørende at slike handlingsplaner har bred forankring blant de ansatte og i særdeleshet i arbeidstakerorganisasjonene, både for å sikre gjennomføringskraft og formell legitimitet til eventuelle regelendringer. I tillegg er det viktig å sikre at endringer gis *varig* effekt. Det har for eksempel liten hensikt å sikre kvinner høyere lønnsutvikling ett år dersom den opprinnelige ulikheten gjenoppstår ved neste lønnsforhandling.

## 9 Hovedorganisasjonen for høyskole – og universitetsutdannede Unio

### 9.1 Innledning

Unios likestillingspolitiske plattform (mars 2007) legger vekt på at verdsettingsdiskriminering representerer det største likelønnsproblemet i Norge. Verdsettingsdiskriminering innebærer at kvinner tjener mindre enn menn med tilsvarende utdanning, kompetanse og ansvar. Kvinnedominerte utdanningsgrupper i offentlig sektor rammes særlig hardt.

Tabell 1.1 og 1. 2, som bygger på data fra Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene, viser at det er store lønnsforskjeller mellom sektorer og næringer for de med universitets- og høyskoleutdanning. Lønnsnivået ligger betydelig høyere i privat sektor, og lønnsveksten har vært høyere i privat sektor. For de med universitets- eller høyskoleutdanning til og med 4 år er årslønna i privat sektor 100.000 kroner eller mer høyere enn i offentlig sektor. Holder vi helseforetakene utenom viser en tilsvarende sammenlikning for de med mer enn 4 års universitets- eller høyskoleutdanning at ansatte i privat sektor tjener 150.000 mer enn ansatte i offentlig sektor. En fordeling av disse oversiktene på kvinner og menn ville økt forskjellene.

Lønnsutviklingen sett over perioden 1997–2006 viser at de statsansatte og de kommune- og fylkeskommuneansatte med til og med 4 års universitets- og høyskoleutdanning har noe svakere lønnsutvikling enn i privat sektor. For de statsansatte utgjør forskjellen 7 prosentpoeng i mindre lønnsvekst de siste 9 årene. En slik mindrelønnsvekst har bidratt til å øke lønnsgapet i forhold til

ansatte i privat sektor med 17.000 kroner målt i 2006. Sagt på en annen måte forklarer mindrelønnsveksten i disse 9 årene for denne gruppen statsansatte bare 17.000 kroner av en lønnsforskjell i 2006 på over 100.000 kroner. For ansatte i skolen med til og med 4 års høyere utdanning viser tallene at skolepakkene kun har klart å holde lønnsveksten for disse lærerne på nivå med tilsvarende utdanningsgrupper i privat sektor, ikke mer. Andre offentlig ansatte har tapt terreng.

For de langtidsutdannede (mer enn 4 år høyere utdanning) viser de siste 9 år en om lag lik lønnsutvikling for ansatte i varehandelen, finanstjenester, statsansatte og skoleverket. De langtidsutdannede i industrien har 10 prosentpoeng høyere lønnsvekst enn disse gruppene i perioden, mens de ansatte i kommunesektoren har 4 prosentpoeng lavere lønnsvekst. Langtidsutdannede lærere har hatt samme lønnsvekst siste 9 år som tilsvarende utdanningsgrupper i staten. Mindrelønnsveksten for de langtidsutdannede i kommunesektoren de siste 9 år sammenliknet med privat sektor forklarer bare 12.000 kroner av en lønnsforskjell i 2006 på 150.000 kr.

Tabell 1.1 Gjennomsnittlig lønnsvekst og årslønn (månedslønn\*12 per 1.9/1.10) for personer med universitets- eller høyskoleutdanning, til og med 4 år samt andeler med tilsvarende utdanning i hver næring, heltidsansatte

	Andel	Vekst 1997–2006	Årslønn 2006
Industri	14	56,1	470 600
Varehandel	14	54,7	471 400
Finanstjenester	36	56,0	566 000
Statsansatte	31	48,2	370 200
Skoleverket	85	55,8	380 900
Kommune og fylkeskom.	39	51,2	357 000
Helseforetak	48	-	352 500

Tabell 1.2 Gjennomsnittlig lønnsvekst og årslønn (månedslønn\*12 per 1.9/1.10) for personer med universitets- eller høyskoleutdanning, lengre enn 4 år samt andeler med tilsvarende utdanning i hver næring, heltidsansatte

	Andel	Vekst 1997–2006	Årslønn 2006
Industri	5	58,1	597 800
Varehandel	3	49,9	563 300
Finanstjenester	9	49,0	685 400
Statsansatte	31	49,4	439 000
Skoleverket	12	50,3	424 100
Kommune og fylkeskom.	6	46,3	425 000
Helseforetak	17	-	608 800

Tabell 1.3 Prosentandel kvinner i Unio, yrkesaktive 1. januar 2007

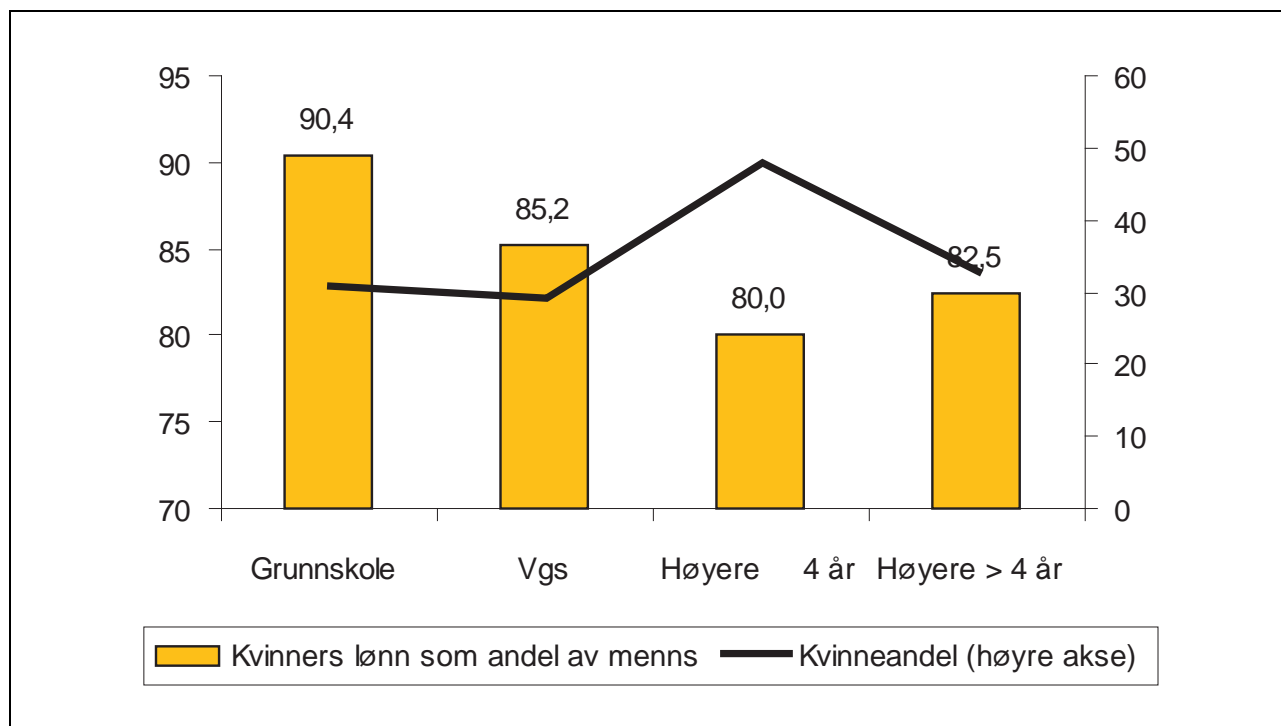
Utdanningsforbundet	73
Norsk Sykepleierforbund	92
Politiets Fellesforbund	34
Forskerforbundet	47
Norsk Fysioterapeutforbund	77
Norsk Ergoterapeutforbund	93
Universitets- og Høyskoleutdannedes Forbund	59
Presteforeningen	21
Det Norske Diakonforbund	59
Skatterevisorenes Forening	50
Unio	72

I følge SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk for 2006 utgjør kvinnene 47 pst av de sysselsatte totalt sett. I offentlig sektor er kvinneandelen 70 pst og i helse- og sosialtjenestene hele 82 pst. Tabell 1.3 viser en oversikt over kvinneandelen for Unios yrkesgrupper.

## 9.2 Hovedsyn

Det norske arbeidsmarkedet er preget av manglende likelønn mellom kvinner og menn generelt. Manglende likelønn fører til at kvinner ikke får sin rettmessige del av verdiskapingen i samfunnet. Det største likelønnsproblemet er verdsettingsdiskrimineringen som innebærer at ansatte i noen yrker og sektorer tjener mindre enn ansatte med tilsvarende utdanning, kompetanse og ansvar i andre yrker og sektorer. Verdsettingsdiskrimineringen er et nasjonalt problem og finnes i alle sektorer og næringer, og rammer i særlig grad kvinnedominererte yrker.

Verdsettingsdiskrimineringen rammer særlig kvinnedominererte utdanningsgrupper i offentlig sektor. Kvinnene utgjør 70 pst av de sysselsatte i offentlig sektor. Ulik verdsetting av forskjellige typer arbeid kan i stor grad forklare det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og at mange utdanningsgrupper står overfor arbeidsgivermotparter som har mulighet til å opptre som monopolist på etterspørselsiden i arbeidsmarkedet. Det siste forholdet kan også forklare lav lønn for utdanningsgrupper i yrker hvor det er overvekt av menn. I tillegg til verdsettingsdiskriminering i forhold til kjønn snakker vi om ulik verdsetting eller verdsettingsdiskriminering i forhold til yrke og sektor.



Figur 1.1 Kvinnerns lønn som andel av menns lønn etter utdanning, heltidsansatte 2006

Kilde: TBU tabell 1.16 (juni 2007)

Valg av utdanning og yrke er viktige. Unio mener likevel det er et likelønnspolitisk feilspor å ensidig rette oppmerksomheten mot kvinners yrkesvalg. All den tid det ikke er lik verdsetting av ulike yrker viser også menn liten vilje til å velge annerledes. Utjevning av lønnsforskjeller krever andre virkemidler.

Likestillingsloven åpner for å sammenlikne lønn på tvers av kjønn og yrke («fag» og «tariffavtale») så lenge sammenlikningen foregår innen samme virksomhet, for eksempel en kommune. Unio mener at klageadgangen i henhold til Likestillingsloven er et viktig virkemiddel i kampen for likelønn, men utilstrekkelig for å gjøre noe med den omfattende verdsettingsdiskrimineringen mellom (kvinne)dominerte yrker i offentlig sektor og (manns)dominerte yrker i privat sektor.

Tradisjonelle lavlønnstillegg fungerer ikke i forhold til Unios medlemsgrupper. En slik innretning på tariffoppgjørene gir for snevre bidrag i denne sammenheng. Unio tar derfor avstand fra en tolkning av frontfagsmodellen som innebærer at resultatet fra det «tradisjonelle» frontfaget skal overføres til øvrige tariffområder. Det vil gi våre grupper lavere lønnsvekst enn i industrien og vil ikke være noe bidrag i kampen mot verdsettingsdiskrimineringen og for likelønn.

Unio mener at den eneste opprettholdbare praktiseringen av frontfagsmodellen er å legge både arbeidernes og funksjonærenes lønnsvekst i frontfaget til grunn og ellers ikke legge noen føringer på innretningen av øvrige oppgjør. Det gir også det beste utgangspunktet for å kunne innrette tariffoppgjørene slik at de bidrar til likelønn og gir mulighet for endringer i relative lønninger. Verdssettingsdiskrimineringen kan bl.a. bekjempes gjennom omfordeling i tariffoppgjør eller gjennom andre politiske eller økonomiske tiltak.

Unio mener således at kampen for likelønn må føres både gjennom tariffoppgjørene og i forhold til de offentlige myndigheter. Dette må også gjenspeiles i Likelønnskommisjonens analyser og forslag.

Jobb i offentlig sektor er for mange med universitets- eller høyskoleutdanning ensbetydende med manglende eller liten avkastning på utdanning. Økt verdsetting av utdanningsgrupper i offentlig sektor generelt vil derfor være et treffsikkert virkemiddel i kampen for å øke verdsettingen av kvinners lønn i offentlig sektor.

Offentlig sektor er avgjørende for den samlede verdskapingen i økonomien og privat sektor evne til å være konkurransedyktige. En offentlig ansatt er ikke en «tærende ansatt» som betales av privat sektor, men en ansatt som gir bidrag til verdskapingen på lik linje med ansatte i næringslivet. En moderne, kunnskapsbasert og omstillingsdyktig offentlig sektor er et viktig konkurransefortrinn for norsk næringsliv. Det er derfor viktig at offentlig sektor kan konkurrere om den beste arbeidskraften og tilby konkurransedyktige lønninger. Manglende lønnsmessig uttelling for utdanning, kompetanse og ansvar vil sementere det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og kunne svekke rekrutteringen av arbeidstakere med kompetanse ut over grunnutdanningen og derved svekke virksomhetenes måloppnåelse.

Vi trenger en ambisiøs lønnsløftplan innenfor klare tidsrammer som verdsetter utdanning, kompetanse og ansvar. Politikerne må ta et overordnet ansvar for at de kvinne)dominerte yrkene i offentlig sektor får lønn som står i forhold til utdanning, kompetanse og ansvar. En lønnsløftplan må gå parallelt med at tariffoppgjørene innrettes mot det samme. Muligheten til å få til tilstrekkelige løft innenfor tradisjonelle oppgjørsformer er derimot begrenset. Noe må gjøres nå.

En lønnsløftplan vil være en solidarisk handling. Solidaritetsalternativet på 90-tallet var i sin tid en erkjennelse av et alvorlig samfunnsproblem som myndigheter og arbeidslivets parter i fellesskap tok fatt i. Den lønnsmessige verdsettingsdiskrimineringen av kvinner og kvinne)dominerte yrker er også et samfunnsproblem av store dimensjoner som krever et forsterket samarbeid mellom myndigheter og arbeidslivets parter.

Unio er i tillegg opptatt av at nye etterslep ikke oppstår i framtida. Dette må det tas høyde for i de enkelte tariffoppgjør parallelt med at det fremmes andre tiltak som virker positivt.

Deltid er kvinners svøpe i arbeidsmarkedet. Deltid gir lav lønn, dårlig eller null pensjonsutbytte, generelt svak tilknytning til arbeidsmarkedet samt at det svekker organisasjonstilknytningen og fagbevegelsens styrke. Arbeidsgivere har et hovedansvar for å tilby heltidsstillinger, heltid må være en rett, deltid en mulighet. Enkelte arbeidsgivere i helse- og omsorgssektoren har vist at det er mulig å organisere arbeidet slik at deltidsbruken kan gå radikalt ned.

Videre må permisjonsrettighetene i forbindelse med barn utformes slik at far i større grad presses og fristes til å ta permisjon fra arbeidet og ta omsorg for små barn. Større likestilling på permisjonsområdet vil gi bedre muligheter for kvinners lønnsmessige karriere og større forståelse for at arbeidsgiver organiserer arbeidet slik at kvinner og menn kan delta på like vilkår og med like muligheter.

Unio forventer at Likelønnskommisjonen kommer med konkrete forslag som kan gi effekt på kort tid og som lar seg måle og etterprøve.

### *Forslag til lønnsløftplan*

Unio foreslår en plan for et lønnsløft på 15 pst ut over de tradisjonelle lønnsoppgjørene for ansatte i kvinnedominerte grupper i offentlig sektor. Dette er en treffsikker måte å tette likelønns-gapet som først og fremst skyldes verdsettingsdiskrimineringen av kvinnedominerte grupper i offentlig sektor. En handlingsplan for et slikt lønnsløft kan gjennomføres over en 10-årsperiode med små virkninger på samfunnsøkonomien.

Det største likelønnsproblemet er verdsettingsdiskrimineringen som innebærer at ansatte i noen yrker og sektorer tjener mindre enn ansatte med tilsvarende utdanning, kompetanse og ansvar i andre yrker og sektorer. Verdsettingsdiskrimineringen er et nasjonalt problem og finnes i alle sektorer og næringer, og rammer i særlig grad kvinnedominerte yrker. I denne lønnsløftplanen velger vi likevel å avgrense oss til utfordringene i offentlig sektor og i særdeleshet utdanningsgrupper i offentlig sektor som er vår medlemsbasis i dag.

Utredninger og fakta viser at verdsettingsdiskriminering mellom kvinnedominerte utdanningsgrupper i offentlig sektor og mannsdominerte utdanningsgrupper i privat sektor forklarer mye av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Arbeidsgiverne som har ansvaret for vårt største likelønnsproblem er med andre ord offentlige arbeidsgivere. Disse sitter ofte som eneste etterspørger av kompetansen til en rekke av velferdsyrkene. Denne kompetansen er det allerede mangel og denne mangelen vil bli større i tiden som kommer dersom det ikke iverksettes særskilte tiltak.

Noe av det mest treffsikre vi kan gjøre for å oppnå likelønn for grupper med høyere utdanning er å heve lønnsnivået i offentlig sektor for disse gruppene. Det vil bidra til å tette likelønns-gapet og det vil bidra til å redusere knappheten på kvalifisert arbeidskraft i sentrale velferds- og kunnskapsyrker. Et høyere lønnsnivå for utdanningsgrupper i offentlig sektor vil være et godt bidrag til utjevningen av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Det forplikter etter vår mening offentlige arbeidsgivere og deres politisk foresatte å ta et hovedansvar for å tette likelønns-gapet.

Myndighetene må med andre ord ta et overordnet ansvar for at utdanningsgrupper i offentlig sektor får lønn på linje med mannsdominerte yrker i privat sektor med like lang utdanning. Kvinner tar like mye høyere utdanning som menn, men avkast-

ningen av å ta høyere utdanning er systematisk lavere for de som er ansatt i offentlig sektor enn privat sektor.

Likelønnskommisjonens mandat forplikter i den forstand at en finner metoder som hever lønna til grupper av offentlig ansatte hvor kvinneandelen er høy og lønna lav. Dette gjelder særlig i kommunesektoren der kvinneandelen utgjør 73 av alle sysselsatte i sektoren og i sykehussektoren der kvinneandelen for heltidsansatte er 70 prosent.

En konkret lønnsløftplan kan innebære at kvinnedominerte yrkesgrupper med lav lønn sammenliknet med grupper med like lang utdanning og jobb i privat sektor får et lønnsløft på 15 pst ut over de ordinære oppgjørene.

Lønnsløftplanen kan for eksempel årlig gjennomføres for en yrkesgruppe eller yrkesgrupper som utgjør 30.000 årsverk. Det vil innebære en ekstrakostnad på 1½ mrd kroner. Hvis de årlige lønnsloftene utvides til nye grupper hvert år over en 10-årsperiode vil en lønnsløftplan rekke til halvparten av årsverkene i offentlig sektor, om lag 300.000. Dette vil sikre at de kvinnedominerte utdanningsgruppene i offentlig sektor som har det største likelønns-gapet, fanges opp.

Ut fra makroøkonomiske vurderinger bør innfasingen av et lønnsløft tas over flere år. Det offentlige vil med en slik plan få en lønnsvekst som samlet sett vil ligge om lag ½ prosentpoeng høyere hvert år enn ellers. Det velter ikke økonomien eller det offentliges finanser. Det måtte kommuniseres klart i forhold til Norges Bank og partene i arbeidslivet.

I forhold til handlingsregelen vil om lag en tidel av den årlige innfasing av nye oljepenger være nok til å finansiere en lønnsløftplan for likestilling. Mellom 30 og 40 pst av de økte lønnskostnadene vil komme tilbake til staten i form av direkte skatter, ytterligere 10–20 pst i form av indirekte skatter.

Unio ber Likelønnskommisjonen vurdere en lønnsløftplan for kvinnedominerte grupper i offentlig sektor. Vi ber også om at kommisjonen får utført makroøkonomiske beregninger i SSB av en slik plan innfaset over 10 år.

## **10 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund YS**

### **10.1 Problemforståelse: Likelønnsproblemet i dagens og morgendagens arbeidsliv**

Likelønnsproblemet er etter YS' oppfatning ikke ett problem, men flere problemer som henger sammen. Gro Harlem Brundtland skal en gang ha

sagt at «alt henger sammen med alt», og dette gjelder også for likelønnsutfordringene i dagens Norge. Det kan være vanskelig å skille mellom hva som er årsak og hva som er virkning i det som er et kontinuerlig samspill mellom mikro- og makronivået, mellom individets normer, verdier og beslutninger på husstands nivå og de konsekvenser dette får for forventninger på gruppenivå.

Det totale likelønnsproblemet kan derfor ikke løses i og av arbeidslivet alene, selv om partene har en betydelig grad av oppmerksomhet rundt disse spørsmålene i samtlige tariffoppgjør.

### *Kjønnete samfunnsstrukturer*

Lønnsforskjellene henger etter YS' oppfatning i stor grad sammen med de kjønnete strukturene som finnes i hele samfunnet. Arbeidsdelingen på hjemmebane er fremdeles langt fra likestilt. Fortsatt er det oftest kvinnene som har hovedansvaret for hjem og barn. Dette fører til at kvinner og menn har ulike profiler på sitt yrkesliv.

Arbeidsvurderingsutvalget trakk i sin utredning frem tre former for diskriminering: Direkte diskriminering, stillingsdiskriminering og verdsettingsdiskriminering. Flere forskere peker også på statistisk diskriminering, dvs. at kvinners individuelle valg medfører negative konsekvenser for alle kvinner i fruktbar alder fordi det oppstår forventninger til gruppen som sådan.

Samtlige diskrimineringsformer er relevante for våre medlemmer, men erfaringene tilsier at stillingsdiskriminering er den hyppigst forekommende formen: Kvinner og menn havner ofte forskjellige steder i stillingshierarkiet selv med samme kompetansebakgrunn, og man får ofte forskjellige stillingstitler og lønnsvilkår selv når oppgavene er likeverdige.

### *Tradisjonell tilpasning i familien fører til et kjønnsdelt arbeidsmarked – eller omvendt?*

Som dokumentert av bl.a. Hardoy og Schøne har vi et arbeidsliv der kvinner taper lønsmessig på å bli foreldre, mens menn tjener på dette. Kvinner blir ikke bare hengende etter i lønnsutviklingen når de får barn og er borte fra jobben, de risikerer å få en relativ tilbakegang sett i forhold til sine kolleger som ikke har hatt permisjon.

Norge har ett av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkedene i den vestlige verden, og spørsmålet blir om dette er årsaken til eller konsekvensen av arbeidsdelingen i familiene. Norske kvinner arbeider i vesentlig større grad deltid enn andre kvinner, men ikke bare som en tidsbegrenset tilpasning

til småbarnsfamiliens tidspuslespill: Kvinners valg av deltid blir ofte en permanent tilpasning, selv om den i utgangspunktet var ment å være kortvarig.

Man kan heller ikke diskutere disse spørsmålene uten å trekke frem våre normer for maskulinitet og feminitet. Økonomisk tilpasning er selvfølgelig en vesentlig faktor når familiene bestemmer fordelingen av lønnet og ulønnet arbeid, men slike beslutninger tas ikke i et forventningsmessig tomrom.

### *Hva tillegges verdi i arbeidslivet?*

Hvorfor er det som menn gjør mer verdifullt enn det kvinner gjør? Vi vil ikke kunne oppnå likelønn uten at bevisstheten om dette økes. Det er nødvendig å ta verdsettingsdiskusjoner internt i den enkelte virksomhet, ikke bare på gruppe-, bransje- eller sektornivå. For å være relevante, må disse diskusjonene ikke bare omhandle fastlønn, men også skjevfordelingen av tillegg, frynsegoder, bonuser og arbeidstid (ref. skift/turnus-problematikken). Det må også drøftes hva som menes med rettferdighet, hvordan de interne rangeringene i de enkelte virksomhetene er og hva som skjer når denne rangordningen forrykkes. Muligens er det også slik at kravutforming (dvs. å sette ord på egen kompetanse) er vanskeligere for endel kvinner enn for menn?

## **10.2 Vurdering av tidligere utprøvede tiltak for likelønn**

For heltidsansatte kvinner under ett utgjorde gjennomsnittlig lønn 86,8 prosent av gjennomsnittlig lønn for heltidsansatte menn i 2006, det samme som året før. Fra 2002 er lønnsforskjellene redusert.

Fra 2002 til 2006 har lønnsforskjellene mellom kvinner og menn blitt redusert i alle de store forhandlingsområdene, med unntak av for ansatte i finanstjenester, i helseforetakene og for industriarbeidere i NHO-bedrifter.

Fra 2005 til 2006 var det størst reduksjon i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn for ansatte i kommunene under ett, for ansatte i staten, for ansatte i Spekter-området med helseforetakene og for industrifunksjonærer og industriarbeidere i NHO-bedrifter. Lønnsforskjellene økte fra 2005 til 2006 for ansatte i finanstjenester og for undervisningspersonell i kommunene.

Når en grupperer lønnstakerne etter lengden på utdanningen, økte lønnsforskjellene mellom kvinner og menn fra 2005 til 2006 for alle grup-



pene. For ansatte i finanstjenester kan den økte forskjellen i stor grad forklares av bonusutbetalinger, siden menn i større grad enn kvinner får utbetalt bonus. Dette fenomenet vil også i stor grad gjelde andre forhandlingsområder der bonuser utgjør en andel av lønnsutbetalingene.

Etter YS' oppfatning er det forskjellige former for stillingsdiskriminering som er hovedårsaken til at man ikke kommer lenger med tradisjonelle virkemidler som lavlønnstillegg o.l. Erfaringene kan tyde på at de innslag vi opp gjennom årene har hatt av lavlønnsoppgjør kun har forhindret at lønnsforskjellene øker ytterligere, og således ikke bidratt til at lønnsgapet reduseres.

Andre tiltak som er forsøkt er justeringsoppgjør, føringer, «kvinnepotter» og rekrutterings- og personalpolitiske tiltak. Det meste har dessverre bare hatt kortsiktige effekter. Hadde alle disse tiltakene vært langsiktig effektive i seg selv, hadde en god del av likelønnsproblemet vært løst for lenge siden. Oppgjørene har små rammer som skal fordeles på mange, og det er vanskelig å skape aksept for å prioritere de samme gruppene flere år på rad. Når det gjelder lokale oppgjør, vil de sentrale prioriteringene tidvis justeres tilbake i lokale forhandlinger, slik at de relative forskjellene forblir de samme.

### 10.3 Konkrete forslag til nye tiltak og virkemidler for likelønn

#### a) Arbeidslivsorganisasjonenes handlingsrom

«Framework of Actions on Gender Equality» med fokus på likelønn

YS har sammen med andre norske arbeidslivsorganisasjoner og partene på europeisk nivå inngått en rammeavtale for likestilling i arbeidslivet kalt «Framework of Actions on Gender Equality».

Rammeavtalen består av fire hovedsatsningsområder som alle må sees i sammenheng dersom man ønsker varige resultater av tiltakene. Det legges i avtalen vekt på at en integrert tilnærming til problemstillingene fra både arbeidsgiver og arbeidstaker vil være den mest effektive tilnærmingen. Ett av de fire hovedsatsningsområdene i denne rammeavtalen omhandler likelønnsproblematikken, og vi gjengir her de viktigste konklusjonene:

Partene i arbeidslivet har en klar forpliktelse til å sikre at lønssystemene ikke fører til lønnsdiskriminering mellom kvinner og menn.

Det er påfallende at lønnsforskjellen mellom kvinner og menn i Europa vedvarer. Dette kan bl. a. være tegn på et arbeidsmarked som ikke funge-

rer. Partene er også opptatt av at årsakene til denne forskjellen ikke alltid er lette å forstå. De mener derfor at det er viktig å få en bedre forståelse av de tallrike og komplekse faktorer som forklarer lønnsforskjellen mellom kvinner og menn, og å iverksette nødvendige tiltak.

Partene i arbeidslivet erkjenner sammenhengen mellom det delte arbeidsmarkedet og kjønnsforskjeller når det gjelder lønn. Det er utviklet en rekke virkemidler for å håndtere de underliggende årsaker til kjønnsbaserte lønnsforskjeller. Praksis viser også at modernisering av lønssystemene kan være svært effektivt i et likestillingsperspektiv. Ved store endringer i lønssystemene er det viktig at tilpasningene skjer over en tilstrekkelig lang periode for å sikre finansiell bærekraft og unngå å sette foretakenes konkurransevne på spill.

Felles engasjement fra partene på alle relevante plan er vesentlig for å håndtere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Noen eksempler på praktiske tiltak:

- Informere om eksisterende lovgivning om like lønn og bistå med veiledning om hvordan en kan få bort de kjønnsbaserte lønnsforskjellene på forskjellige nivåer.
- Utvikle klar og oppdatert statistikk på bransje- og/eller nasjonalt nivå slik at partene i arbeidslivet kan analysere og forstå de komplekse årsaker til lønnsforskjellene, samt arbeide for bedre tilgang på kjønns spesifikk informasjon både nasjonalt, på bransjeplan og/eller virksomhetsnivå.
- Sikre at lønssystemer, inkludert jobbevalueeringsordninger, er åpne og kjønnsbevisste og tar hensyn til mulige diskriminerings effekter av frynsegoder, bonusordninger osv.
- Bruke eller utvikle metoder og tiltak for å håndtere kjønnsbaserte lønnsforskjeller på en systematisk måte som tillater overvåking og kontroll som en del av en bredere strategi.
- Kvalitetssikre stillingsbeskrivelser og gjennomgå lønnskriterier for å sjekke at de ikke inneholder diskriminerende elementer

#### Hva kan gjøres på kort sikt?

I store deler av arbeidslivet er tillitsvalgtes manglende innsyn i øvrige ansattes arbeidsvilkår et betydelig hinder i arbeidet for likelønn. Stadig mer av lønnsdannelsen skjer lokalt, og det blir dermed enda viktigere enn tidligere å ha et likelønns perspektiv også innenfor den enkelte virksomhet. For å få til likelønn må vi ha åpnere systemer, og det er viktig at våre tillitsvalgte får den informasjonen de trenger om lønnsdannelsen på arbeidsplassen.

Åpenhet kan stimulere til en kultur der den enkeltes lønnsfastsettelse begrunnes bedre, og der det blir enklere for underverdsatte arbeidstakere å argumentere for egen lønn.

Med utgangspunktet i erfaringene om at kvinner taper stort på sine omsorgsfravær fra arbeidsplassen, blir det spesielt viktig å gjøre følgende i forhold til lokale forhandlinger:

- Organisasjonene må legge vekt på å inkludere arbeidstakere som er i permisjon i de lokale forhandlingene.
- Arbeidstakere i permisjon må legge større vekt på å holde kontakt med arbeidsplassen i permisjonsperioden.
- Arbeidsgivere må legge til rette for slik kontakt.
- Tillitsvalgte må følge opp lokalt.

Av organisasjonspolitiske tiltak er det viktig å sørge for bevisstgjøring og utdanning av tillitsvalgte på alle nivåer. Det bør også legges opp til større grad av samarbeid mellom organisasjonene på lokalt plan.

For å motivere til en likere deling av foreldrepermisjonene mellom kvinner og menn bør det arbeides systematisk med informasjon om regelverket. Arbeidsgivere og tillitsvalgte bør oppfordres til å hente inspirasjon fra virksomheter som har klart å øke de mannlige ansattes permisjonsuttak.

#### *b) Offentlige myndigheters handlingsrom*

Likelønn forutsetter likestilling i resten av livet, f.eks. at mor og far deler likt på omsorgsoppgavene. Offentlige myndigheter kan dermed spille en stor rolle i å legge til rette for virkemidler som gjør det enklere for familiene å velge en mer likestilt hverdag. Dagens tidskontoordninger har f.eks. blitt bedre enn de var, men vi får fremdeles rapporter om at de kan oppleves som upraktiske, byråkratiske og lite fleksible.

Det bør også legges til rette at fedre tar ut mer av foreldrepermisjonen. YS har i lang tid påpekt at eventuelle utvidelser av permisjonen må forbeholdes far. Men det er også grunn til å minne om at mesteparten av foreldrepermisjonen tilhører familien som sådan, ikke kun mor. Det bør derfor foretas en grundig gjennomgang av hvilke virkemidler som kan benyttes i arbeidet for å få til en bedre deling av omsorgsoppgavene, slik at både mor og far får reelle valgmuligheter.

#### *YS' alternativ til kontantstøtten: Sekstimersdag for småbarnsforeldre*

Basert på kunnskapen om at kvinners fravær fra arbeidslivet forsterker likelønnsproblemen, vil YS foreslå at det innføres sekstimers arbeidsdag for småbarnsforeldre som et alternativ til kontantstøtten.

Altfor mange yrkesaktive småbarnsforeldres hverdag preges av tidsklemme og stress i forhold til arbeidslivets krav opp mot ansvar for familien. YS ønsker et arbeidsliv hvor forholdene er lagt til rette for at småbarnsforeldre kan kombinere omsorgsutfordringene og jobbhverdagen. Hverken familiene eller samfunnet er tjent med at en av foreldrene (som oftest kvinnen) velger eller tvinges til å trekke seg ut av yrkeslivet.

YS' løsning er således en arbeidstidsreform med småbarnsfamiliene som målgruppe. Innføring av sekstimers dag for foreldre med barn mellom 1 og 5 år er den reformen YS mener vil være den mest hensiktsmessig og som vil være best tilpasset denne gruppens behov.

Selv om kvinner som mottar kontantstøtte arbeider om lag 1 time mer per uke i dag enn før kontantstøtten ble innført i 1998 (noe det kan være flere årsaker til), vil denne ordningens karakter være slik at den trekker kvinnelig arbeidskraft og kompetanse ut av arbeidsmarkedet. En reform med sekstimers normalarbeidsdag for småbarnsforeldre vil på den annen side bidra til å øke yrkesdeltakelsen blant kvinner med barn i den aktuelle aldersgruppen. Trolig vil også flere kvinner velge heltidsstilling eller lengre deltidsstillinger i kjølvannet av en slik reform. På den annen side vil menn arbeide færre arbeidstimer i jobbsammenheng, men utføre flere arbeidstimer i hjemmet. Totaleffekten for arbeidsmarkedet vil trolig være positiv.

En reform med en lik arbeidstidsnedsettelse for begge foreldrene har åpenbare likestillingspolitiske fortrinn. Mens kontantstøtten vil stimulere den lavest lønnede person i et ekteskap/samboerskap til å tre ut av yrkeslivet, vil sekstimersdag tilrettelegge for en balanse mellom utøvelse av omsorgsansvar og aktiv yrkesdeltakelse for begge foreldre. En slik reform vil dermed kunne være et viktig bidrag til likelønnsarbeidet.

#### *Andre tiltak*

Det er etter YS' oppfatning nødvendig å styrke Likestillings- og diskrimineringsombudet, slik at ombudet i større grad kan ivareta sine veiledningsoppgaver overfor arbeidslivet. Likelønnsarbeidet

er en sentral del av prosessen frem mot likestilling mellom kvinner og menn, og det trengs derfor en sterk offentlig instans som kan påvirke og informere de forskjellige aktørene i arbeidslivet.

Det trengs også mer kunnskap om likelønnsproblematikken, og myndighetene bør derfor sette av midler til flere forsknings- og utviklingsprosjekter.

På lang sikt er det også viktig at det fokuseres enda mer på de tradisjonelle utdanningsvalgene som gjøres av jenter og gutter når de er i tenårene. Det norske arbeidsmarkedet er svært kjønnsdelt, og det må derfor legges vekt på å styrke veiledningstjenesten i skolen både kvalitativt og kvantitativt.

---

## Vedlegg 2

# Virkninger av to tiltak for mindre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn

Torbjørn Eika, Zhiyang Jia og Tom Kornstad, Statistisk sentralbyrå

## 1 Innledning og sammendrag

Til tross for stor grad av likestilling mellom kjønnene, er det fremdeles klare forskjeller i gjennomsnittlig timelønn mellom kvinner og menn. I følge den siste rapporten i 2007 fra Det teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene, TBU (2007), utgjorde heltidsansatte kvinners månedslønn i gjennomsnitt 86,8 prosent av menns i 2006.<sup>1</sup> Det er åpenbart mange årsaker til forskjeller, de kan være knyttet til faktorer som utdanning, erfaring, stillingstype, funksjon, yrkesvalg og preferanser, og dette trenger ikke være en følge av eksplisitt kjønnsdiskriminering. Kjønnsdiskriminering eller ikke, det kan være gode grunner for å ønske å redusere forskjellene.

En reduksjon eller helt fjerning av systematiske kjønnsmessig lønnsforskjeller, vil åpenbart ha mange typer konsekvenser for økonomien. Virkningene vil avhenge av hvordan dette skjer og virkemidlene som settes inn for å oppnå dette. Reaksjonen i arbeidsmarkedet er åpenbart et kjerneområde for virkninger, spesielt knyttet til arbeidstilbud og lønnsdannelse. Gjennom endringer i arbeidsmarkedet vil imidlertid de aller fleste områder av økonomien påvirkes.

På oppdrag fra Likelønnskommisjonen har vi analysert noen aspekt ved to mulige tiltak for å redusere forskjellene i lønn mellom kvinner og menn. Tiltakene vi ser på er

1. Innstramming i håndhevelsen av likelønnsbestemmelsen i Lov om likestilling mellom kjønnene
2. Likelønnsloft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor

Loven som er nevnt i *tiltak 1* slår fast at kvinner og menn skal ha lik lønn for likt arbeid og for arbeid av lik verdi hos samme arbeidsgiver. Vi har ingen

1. I følge SSBs lønnsstatistikk var andelen 84,7 prosent når en tar med deltidsansatte og regner om til månedslønn per heltidsekvivalent.

modeller eller analyseresultater som viser hvor mye lønnsgapet vil bli redusert av å skjerpe håndhevelsen av loven. Tiltaket er analysert ved å se på virkningen på arbeidstilbudet av det som kan tolkes som en full måloppnåelse (eller vel så det) med hensyn til lønnsutjevning mellom kvinner og menn. Resultatene kaster dermed lys også over andre måter å oppnå dette på, mens effekter av virkemiddelbruken i seg selv ikke tas hensyn til. I hovedberegningen ser vi på virkningene av at kvinner får samme avkastning av utdanning og erfaring som menn uavhengig av sektor og bedrift. Det forutsettes dermed at det er kvinnens lønn som heves, mens mennenes er upåvirket. Analysene er gjennomført ved beregninger på mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid.<sup>2</sup>

Analysen antyder at full likestilling med hensyn til avkastning av utdanning og erfaring vil føre til økning i kvinners arbeidstilbud med 4,0 prosent. I følge våre beregninger vil kvinners lønn øke med 18,8<sup>3</sup> prosent, mens gjennomsnittlig timelønn for alle lønnstakere øker med 8,6 prosent. Anslaget på 18,8 prosent kan virke høyt, og i en følsomhetsanalyse ser vi på virkningene av at alle kvinners lønn øker med 12 prosent.<sup>4</sup> Resultatet av den beregningen er at kvinners arbeidstilbud øker, noe mindre med 2,8 prosent. Avsnitt 2.1 belyser noen problemer knyttet til måling av lønnsforskjeller.

Vi har også gjort en tilleggsanalyse, hvor vi bare ser på virkningen innen offentlig sektor av lønnsutjevning. Det virker rimelig å tro at en stor del av de lovstridige lønnsforskjellene må være knyttet til offentlig sektor, rett og slett fordi det her

2. Nærmere omtalt i avsnitt 2 og i Dagsvik mfl. (2007b).

3. Dette er noe mer enn den samlede gjennomsnittlige forskjellen mellom kvinner og menn i følge TBU (2007). Forskjellen skyldes primært ulike lønnsbegrep (se avsnitt 2.1 for en nærmere redegjørelse). Med våre tall vil det fremdeles være en forskjell mellom kvinners og menns lønnsfordeling etter dette, som skyldes forskjeller i lengde på utdanning og yrkeserfaring.

4. Anslag for forskjellen mellom kvinner og lønns menn som kan tilbakeføres til kjønn ifølge Barth og Schøne (2006).

er store enheter med samme arbeidsgiver som sysselsetter mange med svært forskjellig utdannings- og yrkesbakgrunn. For kvinner som i dag arbeider i offentlig sektor vil det å få samme avkastning av erfaring og utdanning som mennene i offentlig sektor, bidra til at arbeidstilbudet (i timer) øker med 1,1 prosent, mens timelønna i gjennomsnitt øker med 6,3 prosent.

Det må her understrekes at LOTTE-Arbeid er en statisk modell – og sier dermed ikke noe om hvor lang tid det tar før virkningene er realisert. Modellen gir også resultater for arbeidstakernes atferd uten å ta hensyn til noen tilbakevirkninger fra andre deler av økonomien. På lang sikt kan dette virke som mer adekvate forutsetninger enn på kort sikt. LOTTE-Arbeid presenteres litt nærmere i avsnitt 2.1. Forutsetningene og beregningsresultatene knyttet til tiltak 1 diskuteres nærmere i avsnitt 2.3.

I analysen av *tiltak 2* – tenker vi oss at tiltaket innebærer en løfting av lønnsnivået i kvinnedominerte stillingsgrupper med krav til 1–4 års universitets- eller høyskoleutdanning. Lønnsløftet tenkes gjort gjennom særskilte bevilgninger til 4 ulike deler av offentlig forvaltning. Det forutsettes at alle arbeidstakere (kvinner og menn) innen de kvinnedominerte stillingsgruppene får den samme «ekstra» økningen i lønn (per årsverk) innen henholdsvis Stat, skoleverk, øvrig kommune og Spekter-helse/helseforetak. Vi anslår at dette i 2006 kan dreie seg om lag 144 500 årsverk hvorav 112 000 kvinneårsverk som skal tilgodeses. Under gitte forutsetninger som vi kommer nærmere inn på i avsnitt 3, anslås lønnsnettene samlet til 2,7 mrd. kroner (beløp til fordeling). Den isolerte effekten av et slikt lønnsløft anslås å ville være at lønnsandelen i de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor øker med 1,5 prosentpoeng.

Videre har vi analysert virkningene av *tiltak 2* med utgangspunkt i forutsetningene om lønnsnetten gitt i avsnittet ovenfor. Først analyseres dette i en beregning med SSBs makroøkonomiske modell MODAG<sup>5</sup>, som blant annet benyttes av Finansdepartementet i utarbeidelsen av Nasjonalbudsjettene. Systemet for lønnsdannelse forutsettes ikke å bli påvirket, bortsett fra at lønnsløftet for de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor innebærer et permanent skift i deres lønn (også framover i tid). Dermed kommer lønnsløftet i tillegg til det som ellers hadde vært utkomme av lønnsforhandlingene. Dette er en forutsetning bestemt av opp-

dragsgiver. Vi mener at dette er et interessant eksperiment som kaster lys over problemstillingen, men oppfatter ikke forutsetningen som helt realistisk.

Virkningene av dette tiltaket på økonomien avhenger blant annet av måten det finansieres på, og det gjøres en rekke beregninger med ulike forutsetninger om dette. Lønnsløftet innebærer initialt en økning i offentlig forvaltnings lønnsnivå på anslagsvis 1,2 prosent. Under forutsetning av at lønnsløftet finansieres gjennom en permanent reduksjon i offentlige kjøp av varer og tjenester (ikke offentlig sysselsetting) slik at den offentlige budsjettbalansen er uendret det første året, vil imidlertid lønna i offentlig forvaltning etter to år være 1,7 prosent høyere enn det den ellers (uten lønnsløft) hadde vært. Årsaken til denne tilleggseffekten er at impulsene fra offentlig sektor smitter over i privat tjenesteyting, som igjen virker tilbake på lønna i offentlig sektor. For økonomien samlet øker det gjennomsnittlige lønnsnivået med 0,9 prosent. I industrien reduseres lønnsnivået litt, etter 2 år med 0,3 prosent på grunn av svakere lønnsomhet som følger av høyere priser på produktinnsats levert av private tjenesteytende sektorer. Prisene øker imidlertid også slik at etter 6 år er reallønnsnivået i hele økonomien bare 0,3 prosent høyere enn det den ellers hadde vært, mens økningen i offentlig forvaltning er 1,2 prosent. I industrien faller reallønnsnivået under disse forutsetningene med 1,0 prosent.

Økte lønnsinntekter medfører at husholdningenes forbruk øker. Etter tre år ville forbruket vært 0,5 prosent høyere enn i referansebanen. «Finansieringen» ville innebære at offentlig konsum ble redusert med 0,6 prosent, mens arbeidsledigheten ville økt med om lag 0,1 prosentpoeng, i stor grad en refleks av litt høyere arbeidstilbud. I de fire første årene ville rentenivået vært 0,1 prosentpoeng høyere enn det ellers hadde vært.

En forutsetning om å dekke inn utgiftene til lønnsløftet ved å redusere offentlig sysselsetting istedenfor ved redusert kjøp av varer og tjenester, ville gitt ganske annerledes effekter, med langt høyere økning i arbeidsledigheten. Årsaken er at det å gi pengene en sparer ved å sysselsette færre i offentlig sektor til folk som er sysselsatt, virker kontraktivt på økonomien: Mye av de økte inntektene til de som ikke mister arbeidet vil på kort og mellomlang sikt spares, samtidig som deres økte forbruk ikke bare vil rette seg mot norsk produksjon. Produksjons- og sysselsettingsøkningen i privat sektor vil dermed være mindre enn nedgangen i offentlig sysselsetting.

5. Lønnsmodulen i MODAG-modellen er litt nærmere omtalt i avsnitt 4. Se ellers Boug mfl.(2002) for en full dokumentasjon av modellen.

Hvis lønnsløftet ikke dekkes inn, vil det innebære økt bruk av oljepenger. Under forutsetninger som det gjøres nærmere rede for i avsnitt 4 vil dette ikke endre resultatene særlig i forhold til beregningen hvor budsjettinndekningen gjøres gjennom reduserte offentlige kjøp. Virkningen på rentenivået øker klart, men det er små tall det dreier seg om. Etter seks år hadde arbeidstilbudet vært 0,2 prosent høyere enn det det ellers hadde vært, og BNP-nivået i Fastlands-Norge hadde økt med 0,2 prosent.

En gradvis gjennomføring av et likelønnsloft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor over flere år er også studert. Resultatene avviker fra de andre beregningene nesten utelukkende ved at impulsene og dermed virkningene er mindre i de første årene. Etter fire år er forskjellen i virkningene fra beregninger hvor lønnsloftet tas som en engangsjustering neglisjerbare.

I avsnitt 5 analyseres virkningen på arbeidstilbudet av tiltak 2 isolert ved hjelp av LOTTE-Arbeid. Vi ser da bare på offentlig forvaltning og legger til grunn den initiale effekten som lønnsloftet innebærer. Beregningen viser at ønsket arbeidstid blant arbeidstakere i kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig forvaltning, vil øke med 0,9 prosent. Forutsatt at tiltaket ikke endrer ønsket deltakelse i arbeidslivet blant andre grupper vil arbeidstilbudet i offentlig sektor samlet sett øke med  $\frac{1}{4}$  prosent og dette vil utgjøre knapt 0,1 prosent for arbeidsstyrken i alt. Dette resultatet er om lag i tråd med det MODAG-beregningene gir.

Vi har også her gjort noen tilleggsanalyser. Én er knyttet til hvordan sykepleieres arbeidstilbud vil påvirkes av en slik lønnsloft. Våre beregninger viser at lønnsloftet i gjennomsnitt vil heve sykepleiernes timelønn med 7,7 prosent. Dette vil få kvinnelige sykepleiere til å øke arbeidstilbudet med 1,5 prosent og menns til å øke med 0,3 prosent.

Våre modeller kan ikke si hva virkningen av lønnsutjevningen blir for økonomien i alt. Men med utgangspunkt i den initiale virkningen i offentlig sektor og noen enkle betraktninger kan en si noe. MODAG-beregningene viser at industrien vil få litt lavere, og øvrig privat sektor høyere lønn som følge av lønnsloftet. Det virker rimelig at det alt vesentlige av lønnsutjevning mellom kvinner og menn er direkte knyttet til lønnsutjevningen i offentlig sektor. Sysselsettingen i offentlig sektor utgjør  $\frac{1}{4}$ -del av samlet sysselsetting i Norge, men en større andel (omkring 50 pst) av kvinners sysselsetting. Ettersom menn utgjør 80 prosent av de heltidsansatte i industrien, vil det at industrilønnningene reduseres også trekke i retning av lønnsutjevning. Vi vet lite om hvordan lønnveksten i privat tje-

nesteytende sektorer vil fordele seg mellom kvinner og menn, men det er nærliggende å tro at kvinners lønn i gjennomsnitt vil bli hevet mer enn menns. Det er imidlertid relativt få sysselsatte i privat sektor som har kvinnedominert utdanning. Alt i alt vil vi på et meget usikkert grunnlag anslå at den samlede lønnsutjevningen som følger av kvinnelønnsloftet i offentlig sektor kan være i størrelsesorden  $\frac{3}{4}$ -dels prosentpoeng.

## 2 Tiltak 1 analysert ved LOTTE-arbeid

I dette avsnittet gjøres det rede for hvordan vi har brukt mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid til å belyse effekter på arbeidstilbudet av en innstramning i håndhevelsen av likelønnsbestemmelsen i Lov om likestilling mellom kjønnene. Bestemmelsen slår blant annet fast at kvinner og menn skal ha lik lønn for likt arbeid og for arbeid av lik verdi hos samme arbeidsgiver. Som nevnt innledningsvis har vi ikke noe modellapparat eller andre analyser å støtte oss til når det gjelder hvor mye lønnsgapet mellom kvinner og menn vil bli redusert av en slik innstramning. Vi har derfor valgt å gjennomføre et sett med simuleringer som alle tar utgangspunkt i full lønnsutjevning mellom kvinner og menn. Men som vi skal komme nærmere inn på i dette kapitlet er det selv med en slik tilnærming ikke åpenbart hvordan vi skal angripe denne problemstillingen med det modellapparatet vi har til rådighet.

### 2.1 Kort om data og arbeidstilbudsmodellen LOTTE-Arbeid

Mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid er brukt for å tallfeste effekter på arbeidstilbudet av reduserte lønnsforskjeller mellom kjønnene. LOTTE-Arbeid er en mikrosimuleringsmodell bestående av delmodeller for arbeidstilbudet til 3 typer husholdninger, nemlig ektepar der ektefellene har hovedjobb som lønnstakere hvis de jobber, enslige kvinner og enslige menn som har hovedjobb som lønnstakere hvis de jobber. At det er en mikrosimuleringsmodell betyr at vi beregner effektene for hver enkelt familie, før vi deretter lager gjennomsnittstall for større grupper av befolkningen. Med arbeidstilbud menes det antall timer personene ønsker å arbeide gitt timelønn og andre variable som har betydning for individenes tilpasning i arbeidsmarkedet. Hvorvidt personen faktisk vil få jobb og dermed jobbe, avhenger også av etterspørselen i markedet.

Skillet mellom privat og offentlig sektor og mellom ulike deler av offentlig sektor er ikke tatt hen-

Tabell 2.1 Deskriptiv statistikk for utvalget brukt i simuleringene

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
<b>Menn</b>			
Timelønn	185	70	550
Utdanning, år	12,6	0	20
Yrkeserfaring, år	23	3	46
Andel med jobb i offentlig sektor	0,14		
<b>Kvinner</b>			
Timelønn	153	70	550
Utdanning, år	12,5	0	20
Yrkeserfaring, år	24	2	49
Andel med jobb i offentlig sektor	0,33		

syn til i disse delmodellene. Modellspesifikasjonene tar heller ikke hensyn til at dersom kvinnene i økt grad går ut i arbeidslivet, medfører dette ofte økt etterspørsel etter barnepass utenfor hjemmet. Manglende muligheter for barnepass kan bidra til at det blir vanskelig for kvinnene å gå ut i arbeidslivet. Dagsvik og Jia (2007) og Dagsvik, Jia, Kornstad og Thoresen (2007b) gjør nærmere rede for modellen.

I simuleringene har vi tatt utgangspunkt i data fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 2003, og benyttet samme avgrensning av dataene og samme definisjoner av arbeidstid og timelønn som ved estimering av de tre delmodellene. Utvalget er avgrenset til å gjelde personer i alderen 26–62 år. I tillegg har vi utelatt hushold hvor minst en av de voksne personene er definert som selvstendig næringsdrivende (næringsinntekt > 80 000 kr målt i 1997-priser). Dette innebærer at modellsimuleringene ikke omfatter alle kvinner i Norge, og i simuleringresultatene nedenfor er det ikke gjort noe forsøk på å korrigere for dette. En slik korrigering ville uansett hatt liten betydning for resultatene. Tabell 2.1 viser oppsummerende statistikk for utvalget brukt i simuleringene.

Erfaringene våre med dette datamaterialet er at utvalget ikke er representativt for populasjonen når det gjelder antall yrkesaktive innen ulike deler av offentlig sektor. Dette bidrar til usikkerhet rundt estimatene på nivået for samlet arbeidstid, samlet arbeidsinntekt og samlet skatteproveny.

Ved simuleringene på modellen trenger vi anslag på timelønn både for de som er yrkesaktive og de som står utenfor arbeidsmarkedet. Dette får vi ved å bruke såkalte lønnsrelasjoner. Disse relasjonene spesifiserer logaritmen til timelønn som en lineær funksjon av (potensiell) yrkeserfaring,

yrkeserfaring kvadrert samt utdanningslengde. Det tas også hensyn til effekten av ikke-observerbare variable som har betydning for timelønnen. Spesifikasjonene innebærer at hvert individ står overfor en gitt lønnsfordeling som ikke varierer med arbeidstid eller andre kjennetegn ved jobbene som for eksempel sektor. Relasjonene er tallfestet separat for kvinner og menn. Arbeidstid er målt som faktisk årlig arbeidstid inklusive bijobber og overtid ifølge AKU, mens timelønn er beregnet som samlet lønnsinntekt ifølge Selvangivelsesregnskapet dividert med faktisk arbeidstid. Denne måten å måle timelønn på innebærer at fordelingen av timelønn og arbeidstid er konsistent med observert fordeling av arbeidsinntekt. Ved simuleringer på modellen har vi brukt disse estimerte relasjonene til å predikere timelønninger både for de som jobber og de som står utenfor arbeidslivet.<sup>6</sup>

En alternativ måte å måle timelønnen på, og som blant annet er brukt i Barth og Schøne (2006), er å måle timelønn som forholdet mellom kontraktsfestet lønn og kontraktsfestet arbeidstid. Måling av timelønn basert på faktisk arbeidstid og faktisk lønn gir typisk større spredning i timelønnen enn om målingene er basert på kontraktsmessige størrelser. For eksempel vil yrkesaktive med mye overtidarbeid uten lønnskompensasjon få lav timelønn når beregningene er basert på faktiske størrelser, mens personer med høy overtidsgodtgjørelse for hver overtidstime vil få høy timelønn. Siden tallfestingen av parameterne i LOTTE-Arbeid er basert på faktisk arbeidstid, ønsker vi å bruke dette arbeidstidsbegrepet som basis for simuleringene nedenfor.

6. Ved prediksjonene av timelønningene er det også tatt hensyn til effekten av ikke-observerbare variable.

## 2.2 Noen teoretiske betraktninger

Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten i Lov om likestilling mellom kjønnene vil føre til at kvinner og menn får likere lønn når denne er korrigert for utdanning, erfaring, og ansvar. Lønnsforskjellene kan reduseres på tre måter: 1) Kvinnene kan få økt lønn, 2) Mennene kan få redusert lønn eller det kan skje en 3) Kombinasjon av variantene 1) og 2). Hva som faktisk vil skje har vi ikke muligheter for å studere innenfor rammen av dette prosjektet. Vi vet heller ikke hvor stor del av lønnsforskjellene som vil bli utliknet ved styrking av redegjørelses- og aktivitetsplikten i Lov om likestilling mellom kjønnene. I det følgende vil det bli lagt til grunn at lønns-gapet reduseres ved at kvinnes timelønn øker. Et argument for at dette faktisk vil skje er at i dagens arbeidsmarked er det betydelig knapphet på arbeidskraft, og det kan derfor være vanskelig for bedriftene å redusere avlønningen av mannlig arbeidskraft dersom de ønsker å holde på arbeidskraften.

Effekten av økt lønn på *arbeidstilbudet* til en person kan dekomponeres i to effekter, en inntekts- og en substitusjonseffekt. Inntektseffekten innebærer at når en person får økt timelønn, kan vedkommende arbeide mindre for å oppnå en viss inntekt, og inntektseffekten trekker dermed i retning av redusert arbeidstilbud. Substitusjonseffekten derimot fanger opp at når timelønnen øker, går prisen på fritid opp, og dette trekker i retning av redusert fritid og økt arbeidstilbud. Inntekts- og substitusjonseffekten har dermed motsatte effekter på arbeidstilbudet. Parameterestimaterne i LOTTE-Arbeid innebærer at substitusjonseffekten dominerer over inntektseffekten, slik at økt timelønn trekker i retning av økt arbeidstilbud. Økt lønn for kvinner tilsier dermed at kvinnes samlede arbeidstilbud øker. Samtidig viser estimeringsresultatene for LOTTE-Arbeid at når kvinnene får økt lønn, vil dette føre til en svak reduksjon i deres mannlige partners arbeidstilbud dersom kvinnene er gift eller samboende.

Ser vi på bedriftens *etterspørsel* etter arbeidskraft, vil bedriftene erstatte kvinnelig arbeidskraft med mannlig arbeidskraft dersom kvinnene får økt timelønn og bedriften i utgangspunktet betrakter kvinnelig og mannlig arbeidskraft som likeverdige i forhold til den «gamle» relative lønna. Bakgrunnen for dette er at bedriftene vil forsøke å minimere sine produksjonskostnader. Nå vil det ofte være slik at kvinnelig og mannlig arbeidskraft til dels har forskjellige egenskaper, slik at bedriften ønsker arbeidstakere av begge kjønn. Men uansett vil det være en tendens til at økt lønn for kvinner

innebærer et positivt skift i etterspørselen etter mannlig arbeidskraft og redusert etterspørsel etter kvinnelig arbeidskraft. Ser vi dette i relasjon til at økt lønn har gitt økt tilbud av kvinnelig arbeidskraft og en svak reduksjon av mannlig arbeidskraft, så vil det være krefter i arbeidsmarkedet som tilsier at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn på sikt vil øke på ny. Gitt at det ikke er et press i arbeidsmarkedet, kan også den økte lønnen for kvinner føre til økt arbeidsledighet.

## 2.3 Empirisk analyse av arbeidstilbudsendringer

### *Offentlig og privat sektor under ett*

Som nevnt over er det en fundamental forutsetning for spesifikasjonene i LOTTE-Arbeid at hver enkelt person står overfor en gitt (individsesifikk) timelønn som varierer systematisk med utdanning og (potensiell) yrkeserfaring, men som er uavhengig av hvilken næring eller sektor jobben befinner seg i. Det vil dermed være et brudd med forutsetningene i modellen dersom vi tillater at timelønnen varierer med hvilken sektor kvinnen arbeider i. Som en røff tilnærming vil vi derfor i det følgende anta at kvinnes lønnsøkning som følge av styrking av redegjørelses- og aktivitetsplikten i Lov om likestilling mellom kjønnene er uavhengig av hvilken sektor de velger å jobbe i. Dette er en røff tilnærming ut fra det vi vet om lønnsforskjellene mellom kjønnene i for eksempel privat og offentlig sektor. For eksempel finner Barth og Schøne (2006) at lønnsforskjellene i offentlig sektor er omkring 7 prosent, mens tilsvarende tall for privat sektor er 12 prosent. Når de ser alle lønnstakere under ett, finner de at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er omkring 12 prosent. Forskjellen ser ut til å være relativt stabil for hele perioden 1997–2003. I motsetning til våre lønnsrelasjoner som er estimert separat for kvinner og menn, er lønnsforskjellene i Barth og Schøne identifisert ved at det er innført en dummyvariabel for kjønn i lønnsrelasjonene. Bruk av dummyvariabel for kjønn forutsetter at kvinner og menn har samme avkastning av utdanning og (potensiell) yrkeserfaring.

Som nevnt ovenfor kan endringen i timelønn i prinsippet være både negativ og positiv. Vi har valgt å gjennomføre to separate simuleringer for å belyse effektene av at lønns-gapet reduseres:

1. Bruker de estimerte lønnsrelasjonene basert på faktisk arbeidstid og tenker oss at kvinnene får samme avkastning av utdanning, yrkeserfaring samt ikke-observerbare kjennetegn som mennene har. Lønnsrelasjonene er dokumentert i Eika, Jia og Kornstad (2008).



Tabell 2.2 Effekter på kvinners timelønn, arbeidstid og arbeidsinntekt av ulike forutsetninger om kvinnens timelønn. 2003-priser

	Referanse-	Kvinnene får menns		12 pst. økt timelønn	
	system	Nivå	Nivå	Prosentvis endring	Prosentvis endring
Gj.snittlig timelønn, kr	161	191	18,8	180	12,0
Gj.snittlig ønsket arbeidstid, timer per år	1 626	1 691	4,0	1 671	2,8
Gj.snittlig arb.inntekt, kr	261 800	323 000	23,4	300 800	14,9

2. Tar vi utgangspunkt i de predikerte timelønnene som følger av lønnsrelasjon for kvinner, og øker disse uniformt med 12 prosent. Bakgrunnen for denne simuleringen er funnene i Barth og Schøne (2006) redegjort for ovenfor.

Disse to simuleringsvariantene kan assosieres med at vi får full likestilling mellom kjønnene dersom det bare er utdanningslengde og yrkeserfaring som bør ha betydning for lønnen til den enkelte person. Det betyr imidlertid ikke at den realiserte lønnsfordelingen i markedet vil være den samme for kvinner og menn siden fordelingen av utdanning og yrkeserfaring er forskjellig for kvinner og menn.

De to simuleringsvariantene skiller seg ad ved at mens lønnsøkningen varierer med utdanning og (potensiell) yrkeserfaring i den første varianten basert på mannens lønnsrelasjon, får alle kvinnene samme prosentvise økning i 12-prosent varianten. I den første varianten vil kvinner med høy utdanning og lang yrkeserfaring få relativt større lønnsvekst enn de med kort utdanning og erfaring, samtidig som nivået også er høyere, se tabell 2.2.

Simuleringene foregår ved at vi simulerer fordelingen av arbeidstilbudet til hver enkelt kvinne i utvalget, og deretter beregner gjennomsnittet over alle kvinnene i utvalget.

Tabell 2.2 viser at gjennomsnittlig timelønn for kvinner øker med snau 19 prosent i tilfellet at kvinnene får samme avkastning av utdanning og yrkeserfaring som mennene. Sett i forhold til beregningene basert på Barth og Schøne gir altså denne beregningen betydelig større lønnsøkning, og det er bakgrunnen for at vi også regner på tilfellet med 12 prosent økning i timelønnen. En viktig grunn til at vi får så stor lønnsøkning, er at det ikke er tatt hensyn til de systematiske forskjellene mellom kvinner og menn når det gjelder fordelingen av sysselsettingen i henholdsvis offentlig og privat sektor. En betydelig større andel av kvinnene er

ansatt i offentlig sektor, og der er lønnsnivået gjennomgående lavere enn i privat sektor.

Som nevnt innledningsvis simulerer LOTTE-Arbeid ønsket arbeidstid, og ikke faktisk arbeidstid. Av tabellen ser vi at ønsket årlig arbeidstid i gjennomsnitt er noe større i simuleringene basert på mannens lønnsrelasjon enn varianten med 12 prosent økning. Mens simuleringene basert på mannens lønnsrelasjon gir en økning i arbeidstilbudet til kvinnene på 4 prosent, gir simuleringene med 12 prosent lønnsøkning en økning i arbeidstilbudet på 2,8 prosent. Ved å interpolere kan disse anslagene brukes til å beregne effekter på arbeidstilbudet av andre forutsetninger om veksten i timelønn.

Andre beregninger dokumentert i Eika, Jia og Kornstad (2008) viser at begge variantene for lønnsøkning gir omtrent samme bilde av endringer i fordelingen til arbeidstilbudet over ulike arbeidstider. Ved at timelønnen øker, vil flere kvinner ønske å gå ut i arbeidslivet. Andelen som jobber fulltid øker i begge simuleringene, fra omkring 55 prosent i referansesystemet til omkring 58 prosent i tilfellet med mannens lønnsrelasjon, og litt mindre økning i tilfellet at alle kvinnene får 12 prosent lønnsøkning. Samtidig ser vi at flere kvinner vil ønske å arbeide overtid, særlig i tilfellet at kvinnene får samme lønnsrelasjon som mennene. Grunnen til at simuleringene basert på at kvinnen får samme avkastning av utdanning og erfaring som mannen, gir større andel som jobber overtid enn varianten med uniform økning på 12 prosent, er at 12-prosent varianten gir mindre lønnsøkning, spesielt for gruppene med høy utdanning og lang yrkeserfaring.

Gitt at den ønskede økningen i arbeidstilbudet faktisk blir realisert, vil økningene i både timelønn og arbeidstid gi økte skatteinntekter for det offentlige. Av tabell 2.3 ser vi at skatteinntektene øker med omkring 17 mrd kroner i tilfellet at kvinnene får mennenes lønnsrelasjon, og med omkring 11

Tabell 2.3 Effekter på timelønn, arbeidsinntekt og samlet skatteproveny av ulike forutsetninger om kvinnens timelønn når vi ser kvinner og menn under ett. 2003-priser

	Referanse-	Kvinnene får menns		12 pst. økt timelønn	
	system	Nivå	Nivå	Prosentvis endring	Prosentvis endring
Gj.snittlig timelønn, kr	178	193	8,6	187	5,4
Gj.snittlig ønsket arbeidstid, timer per år	319 700	352 800	10,0	340 000	6,4
Forventet arb.inntekt, kr	319 700	352 800	10,0	340 000	6,4
Skatteproveny, mrd kr	232,9	250,3	7,4	244,1	4,8

mrd. kroner i tilfellet at kvinnene får 12 prosent økt timelønn.

#### Simuleringer særskilt for offentlig sektor

Som omtalt innledningsvis er offentlig sektor en særlig stor arbeidsgiver for kvinner og den sysselsetter personer innen et vidt spekter av yrker. Samtidig ville en forvente at en innstramming i like-lønnskapitlet i Lov om likestilling mellom kjønnene ville være lettere å få til i offentlig forvaltning enn i privat sektor. Vi har derfor valgt å gjennomføre en separat analyse av arbeidstilbudet for kvinnene i offentlig sektor. Også her har vi simulert effekten av at:

- Lønnsrelasjonene for kvinner er erstattet av lønnsrelasjonene for menn.<sup>7</sup>

Disse beregningene bryter med forutsetningene i LOTTE-Arbeid siden det skilles mellom privat og offentlig sektor, og resultatene er derfor beheftet med ekstra usikkerhet. Samplet som vi har brukt i simuleringene er basert på det samme samplet som brukt foran, men det er i tillegg forutsatt at kvinnene arbeider i offentlig sektor. Dermed kan vi ikke studere beslutningen jobb/ikke jobb (siden det er betinget på at kvinnen jobber). Ved at vi ser bort fra privat sektor, får vi heller ikke tatt hensyn til at privat og offentlig sektor kan være to alternative jobbmarkeder. For eksempel kan man tenke seg at dersom lønningene i offentlig sektor øker, vil det være en del kvinner i privat sektor som søker seg over i offentlig sektor. Dette trekker i retning av at vi undervurderer effekten på arbeidstilbudet rettet mot offentlig sektor.

7. For å ta hensyn til at lønnsnivået varierer mellom ulike sektorer i offentlig sektor, har vi estimert lønnsrelasjoner separat for fire forskjellige yrkesgrupper i offentlig sektor (og også separat for hvert kjønn), se Eika, Jia og Kornstad (2008) for en oversikt over de estimerte lønnsrelasjonene.

Tabell 2.4 viser endringen i gjennomsnittlig timelønn og arbeidstid for kvinnene i offentlig sektor av at kvinnene får samme avkastning av utdanning og yrkeserfaring som mennene. Vi ser at timelønnen i gjennomsnitt øker med omkring 6,3 prosent. Dette er i samsvar med funnene til Barth og Schøne (2006) referert foran, som viser at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i offentlig sektor er om lag 7 prosent.

Grunnen til at vi i tabell 2.4 ikke har regnet ut nivået på gjennomsnittlig ønsket arbeidstid, er at simuleringene er betinget på at kvinnene arbeider. Dermed har vi ikke noe anslag på de kvinnene som står utenfor arbeidsmarkedet. Men av tabellen ser vi at økningen i kvinnenes lønn har moderate effekter på kvinnenes arbeidstilbud, gitt at de arbeider. Kvinnene vil i gjennomsnitt ønske å jobbe 1 prosent flere timer enn tidligere.

Det er et spørsmål om det økte arbeidstilbudet i offentlig sektor faktisk vil bli realisert. Lønnsnivået er økt, og for gitte lønnsrammer betyr det at enten må sysselsettingen ned eller offentlig sektor må bidra til redusert etterspørsel etter arbeidskraft i andre sektorer ved å stramme inn på andre områder. Alternativet er at menns lønn må gå ned som

Tabell 2.4 Effekter på kvinner i offentlig sektor sin timelønn, arbeidstilbud, inntekt og skatt når kvinnene får samme avkastning av utdanning og yrkeserfaring som menn. 2003-priser

Endring i gjennomsnittlig timelønn, prosent	6,3
Endring i ønsket årlig arbeidstid, prosent	1,1
Endring i forventet årlig arbeidsinntekt, kr	21 100
Endring i forventet skatt, kr	7 743

følge av innstramminger i likestillingslovens bestemmelse om likelønn mellom kjønnene.

#### 2.4 Oppsummering arbeidstilbudsendringer

Som diskutert ovenfor går antakelsene bak simuleringene presentert i tabellene 2.2 og 2.3 lenger enn det som følger av ønsket om å redusere lønnsgapet ved hjelp av innstramminger i praktiseringen og utformingen av likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven. Det er systematiske forskjeller i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn når vi ser på ulike delmarkeder i arbeidsmarkedet, som for eksempel privat og offentlig sektor. Lønnsrelasjonene våre fanger opp at offentlig sektor er en betydelig arbeidsgiver, men når vi antar at kvinnene får mennenes lønnsrelasjon får vi ikke tatt hensyn til at offentlig sektor er en mye viktigere arena for sysselsetting for kvinner enn for menn. Blant kvinner over 25 år utgjør offentlig forvaltning fra 49 til 60 prosent av sysselsettingen avhengig av alder. Blant mennene er tilsvarende andeler fra 20 til 30 prosent (Andreassen og Kornstad 2007). Vi får heller ikke tatt hensyn til at innstrammingen av lovverket bare vil gjelde for bedrifter med relativt mange sysselsatte (minst 30 ansatte) og at det bare er innen hver enkelt bedrift at loven kommer til anvendelse. Ved at sysselsettingsgrensen for anvendelsen av loven settes så lavt som til 30 personer kan det imidlertid være grunn til å tro at en betydelig del av det private næringsliv blir omfattet av loven, i tillegg til offentlig sektor. For eksempel finner Cappelen, Raknerud og Rybalka (2007, tabell 7 side 43) at 86,8 prosent av sysselsettingen i industrien er i bedrifter med minst 29 ansatte. 40 prosent av bedriftene i industrien har så mange ansatte. På den annen side er det kanskje ikke så mange kvinner i kvinnedominerte yrker i typiske mannsyrkedominerte bedrifter og omvendt.

Sammenligner vi endringene i arbeidstilbudet så har vi altså funnet at når vi ser privat og offentlig sektor under ett, øker arbeidstilbudet med mellom 2,8 og 4 prosent avhengig av størrelsen på like-lønns-gapet. Ser vi bare på offentlig sektor, hvor gapet trolig er betydelig mindre, finner vi at arbeidstilbudet øker med omkring 1 prosent. Med tanke på de betydelige problemene det er med å tallfeste likelønns-gapet, er det klart at det er betydelig usikkerhet rundt anslagene på effekter på arbeidstilbudet av å stramme inn praktisering og utforming av likelønnsaspektet i likestillingsloven.

Det kan også være grunn til å spørre hva som skjer dersom arbeidstilbudet skulle øke med så mye som 4 prosent. Vil dette for eksempel føre til en betydelig økning i arbeidsledigheten?

### 3 Tiltak 2. Likelønnsloft i offentlig sektor. Tallfesting av lønnsloftet

Tradisjonelt kvinnedominerte utdanningsgrupper i offentlig sektor har i praksis ofte bare hatt offentlige sektor som potensiell arbeidsgiver. Disse gruppene kan ha blitt offer for monopsoni, den markedsbestemte avlønningen har blitt presset ned. Utdanningen til mannsdominerte grupper i offentlig sektor har derimot ofte vært slik at de i stor grad også har vært etterspurt i privat sektor. Konkurransen om arbeidskraften har dermed hevet lønna deres i forhold til kvinneyrkene. Et lønnsloft for kvinnedominerte yrker kan kompensere grupper som rammes av slike imperfeksjoner i arbeidsmarkedet.

For å kunne analysere virkningene av tiltak 2 – Likelønnsloft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor, må en først tallfeste den samlede lønns-potten og første skritt er å finne ut hvor mange som skal tilgodeses. Likelønns-kommisjonen har signalisert at et slikt lønnsloft bør kanaliseres til kvinnedominerte utdanningsgrupper. Hvor mange det dreier seg avhenger naturligvis av definisjoner og avgrensninger. Vi har forutsatt at andelen kvinner skal være minst 2/3-deler i den aktuelle delen av offentlig forvaltning, for å kunne bli klassifisert som kvinnedominert. Offentlig forvaltning kan i denne sammenheng deles i fire områder: Stat, skoleverk, øvrig kommune og Spekter-helse. Det antas at det i resten av Spekter-området ikke er noen slike aktuelle kvinnegrupper som hører inn under offentlig forvaltning.

Etter identifisering av antallet som skal tilgodeses er det neste spørsmålet hvor stor lønns-potten skal være. En øvre grense for løftet kunne vært det som skulle til for at kvinner og menn i offentlig sektor i gjennomsnitt hadde tjent det samme. Likelønns-kommisjonen antyder et tankeskjema som trolig er inspirert av det som et øvre tak:

Det tas utgangspunkt i gjennomsnittlig forskjell i årslønn mellom kvinner og menn i aktuell utdanningsgruppe (1–4 års universitets- eller høyskoleutdanning) og i den aktuelle del av offentlig forvaltning (Stat, skoleverk, øvrig kommune eller Spekter-helse/helseforetak). Lønns-gapet innen hver av de fire hovedgruppene multipliseres med antallet sysselsatte i de kvinnedominerte stillings-kategoriene innen disse gruppene. Vi forutsetter at lønns-pottene deles likt mellom alle arbeidstakerne i kvinnedominerte utdanningsgrupper i hver av de fire delene av offentlig sektor. Hvis alle kvinner med 1–4 års universitets- eller høyskoleutdanning hadde jobbet i de kvinnedominerte gruppene og det samtidig ikke hadde vært noen menn

Tabell 2.5 Anslag for kvinnedominerte stillingsgrupper i fire deler av offentlig forvaltning – 2007<sup>1</sup>

	Årsverk	Lønns-gap <sup>2</sup> , kroner	Pott <sup>3</sup> , mill. kroner
Skoleverket	68 300	9 135	624
KS (m/Oslo)	34 500	32 760	1 130
Helseforetak	38 800	24 255	941
Stat	2 900	23 415	69
Sum	144 500		2 764

<sup>1</sup> Forutsetter 5 prosent lønnsvekst i 2007 for alle grupper.

<sup>2</sup> For 1–4 års universitets- eller høyskoleutdanning.

<sup>3</sup> Produktet av lønns-gapet og antall sysselsatt årsverk i kvinnedominerte stillingskategorier.

Kilde: Egne beregninger basert på TBu (2007), SSB (2007b), FAD(2007) og KS (2006).

der, ville tiltaket medført full lønsmessig likestilling i disse fire gruppene.

Det fokuseres på utdanningslengde i dette regnestykke. Vi sitter ikke inne med et klart definert krav til utdanning i forhold til ulike stillingsgrupper. Som utgangspunkt regner vi med at alle gruppene som plukkes ut tilhører gruppen med inntil 4 års høgskole- eller universitetsutdanning. Materialet fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) er meget disaggregert. Vi har bare tatt med stillingskategorier med mer enn 100 årsverk, og vi har også fortatt andre forenklinger. Listen over de kvinnedominerte gruppene er gitt i undervedlegg 1, tabell 2.17. I tabell 2.5 gjengir vi anslag på antall årsverk og en lønns-pott utregnet på bakgrunn av prinsippene gitt ovenfor.

I forhold til forventet lønnsnivå i offentlig forvaltning i 2008, antar vi at en lønns-pott (eksklusive arbeidsgiveravgift og indirekte lønnskostnader) på 2 764 mill. kroner vil innebære en økning på 1,2 prosent. En slik pott som kommer på toppen av hva lønnsopp-gjøret ellers hadde gitt – vil da altså øke lønnsnivået i offentlig forvaltning med 1,2 prosentpoeng i forhold til hva det ellers hadde vært.

I følge rapporten fra Teknisk beregningsutvalg for inntektsopp-gjørene (TBu) juli 2007, ble det blant de stats- og kommuneansatte samt ansatte i helseforetakene utført 520 000 årsverk i 2006. Dette innebærer at det er om lag 26 prosent av de offentlig ansatte (målt i årsverk) som skal ha glede av likelønns-løftet, hvorav 22 prosent er menn. I tabell 2.6 vises den isolerte effekten av lønns-løftet på lønnsfordelingen mellom kvinner og menn i ulike deler av offentlig forvaltning (for alle utdan-

Tabell 2.6 Isolerte virkninger av et lønns-løft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor på 2,7 mrd. kroner. Heltidsansatte

	Kvinne- lønn- andel 2006	Kvinne- lønn-sandel etter lønnsløft	Endring prosent- poeng
KS inkl. skolever- ket (m/Oslo)	91,3	93,0	1,7
Herav skole- verket	96,4	96,8	0,4
Helseforetak	76,3	78,0	1,7
Stat	91,0	91,2	0,2
Gjennomsnitt totalt	89,2	90,7	1,5

Kilde: TBU (2007) samt egne beregninger.

ningsgrupper) og offentlig forvaltning sett under ett. Den klart største utjevningen finner sted i kommunene og i helseforetakene, hvor lønnsforskjellene reduseres med 1,7 prosentpoeng. I staten er reduksjonen bare 0,2 prosentpoeng. For offentlig sektor samlet reduseres forskjellene med 1,5 prosentpoeng.

Det er flere grunner til at kvinnelønnsandelen i offentlig forvaltning isolert sett ikke øker med mer enn 1,5 prosentpoeng. Tiltaket er knyttet opp til arbeidstakere innen én utdanningsgruppe slik at menn også får nytte godt av likelønns-potten. Selv innen de enkelte utdanningsgruppene vil det ikke være full lønnsutjevning mellom kvinner og menn. For at et tiltak hvor man baserer seg på en pott som beskrevet i dette avsnittet – skulle ha visket ut alle forskjeller innen den aktuelle utdanningsgruppen og sektor, måtte alle kvinner blitt tilgodesett og ingen menn. Begge disse forutsetningene brytes i dette opplegget.

#### 4 Makroøkonomisk virkninger av et likelønns-løft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor

I dette avsnittet rapporteres en del resultater av beregninger med den makroøkonometriske modellen MODAG<sup>8</sup> som skal kastes lys over virk-

8. Se Boug m.fl. (2002) for en nærmere beskrivelse av MODAG. Den til enhver tid mest oppdaterte versjonen av modelldokumentasjonen er å finne på <http://www.ssb.no/forskning/modeller/modag/>

ningene på norsk økonomi av et likelønnsloft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor. Det tas utgangspunkt i at løftet isolert sett vil heve det gjennomsnittlige lønnsnivået i offentlig sektor med 1,2 prosent i 2008.

I henhold til mandatet for vårt oppdrag forutsettes det at løftet ikke påvirker lønnsdannelse-systemet. Ifølge MODAG bestemmes lønnsnivået i tre hovedsektorer; industri, øvrig privat næringer og offentlig sektor. Industrien er frontfaget og lønnsutviklingen i de øvrige sektorer følger i stor grad utviklingen i industrien. Modellen er imidlertid formulert slik at lønnsnivået i henholdsvis offentlig forvaltning og tjenesteytende næringer med mer<sup>9</sup> bestemmes av alternativlønnen til sektoren og i noen grad av utviklingen i noen andre faktorer. Disse andre faktorene virker i hovedsak bare inn på kort sikt, men det er i tillegg noen størrelser som også virker inn på lang sikt. Disse effektene er imidlertid meget beskjedne.

Veksten i lønnskostnadene i industrien bestemmes på lang sikt av

- produktivitsveksten
- prisveksten på industrivarer
- endringer i arbeidsledigheten
- endringer i arbeidsgiveravgiften/pensjonskostnader vil føre til en motsvarende endringer i utbetalt lønn, slik at lønnskostnadene (over tid) er upåvirket

For gitt ledighet er lønnskostnadsandelen i industrien stabil over tid, og endringer i konsumprisene er kun av midlertidig betydning.

Når vi i beregningene skal forutsette at systemet for lønnsdannelse ikke skal påvirkes samtidig som at opplegget med likelønnsloftet skal være effektivt, har vi forstått dette på følgende måte: Partene i arbeidslivet aksepterer lønnsloftet for de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor som et permanent skift i deres lønn og at dette kommer i tillegg til det som ellers hadde vært utkomme av lønnsforhandlingene. Som tidligere nevnt er dette en forutsetning bestemt av oppdragsgiver.

For å vurdere virkningene av lønnsloftet, trenger vi en referansebane for norsk økonomis utvikling framover uten lønnsloft. I denne referansebanen er det de normale lønnsbestemmende faktorene som fastlegger lønnsutviklingen i de ulike sektorene.

Lønnsloftet er innarbeidet i beregningen gjennom et korreksjonsledd i lønnsrelasjonen for offentlig forvaltning. Dette gjøres gjennom en

beregning på denne lønnsrelasjonen alene. Gitt referansebaneverdiene på alle lønnsbestemmende variable, finner vi et tidsforløp på korreksjonsleddet som gir et lønnsnivå som permanent er 1,2 prosent høyere enn i referansebanen. Beregningen av virkningene av lønnsloftet gjøres ved å simulere MODAG med referansebaneverdiene på alle størrelser som må fastsettes utenfor modellen, bortsett fra dette korreksjonsleddet (og etterhvert andre justeringer av input-variabler konsistent med virkningene av lønnsloftet).

#### 4.1 Resultater av innledende beregninger

For å reddykke hovedeffektene av lønnsloftet, ser vi først på en beregning hvor rente og valutakurs er forutsatt upåvirket (eksogene) og hvor lønnsloftet ikke finansieres gjennom økte skatter/avgifter eller reduserte utgifter på andre poster. En forutsetning<sup>10</sup> i beregningene er at endringer i normale lønnsbestemmende faktorer skal få lov til å virke.

Den initiale lønnsøkningen i offentlig sektor på 1,2 prosent økes altså med 40 prosent i det første året. 0,5 prosentpoeng av økningen i offentlig sektor er dermed virkningen av at de normale lønnsbestemmende faktorene for sektoren endres som følge av lønnsloftet. Årsaken er at impulsene fra offentlig sektor smitter over i privat tjenesteyting ved at alternativlønnen i privat tjenesteyting har økt. Dette er den helt dominerende årsaken til at lønnsnivået i privat tjenesteytende sektorer øker med 0,9 prosent i det første året. Høyere lønn i privat tjenesteyting innebærer også at alternativlønnen i offentlig sektor har økt. Det er disse direkte tilbake-spillseffektene som gir de viktigste bidragene til den betydelige andrerunde effekten for lønnen i offentlig sektor, men høyere konsumpriser bidrar også. Den initiale lønnsøkningen var kun forbeholdt de store kvinnedominerte utdanningsgruppene, mens andrerundeeffekten må antas å være proporsjonalt fordelt blant alle grupper. På helt kort sikt ser vi at lønnsnivået i industrien går marginalt ned.

Gjennom de neste tre årene dras lønningene i de fleste sektorer videre opp som følge av like-lønnsloftet. Fra og med det fjerde året er virkningen

9. Disse består av privat tjenesteytende næringer i Fastlands-Norge, bygg og anlegg og kraftforsyning.

10. Vi oppfatter ikke dette som en realistisk forutsetning, men som et ytterpunkt i hva en kan tenke seg. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan en skulle tallfestet dette innenfor rammene av MODAG. Som et yttertilfelle i motsatt retning, kan en tenke seg at hele lønnsloftet vil «spises opp» av at lønnsøkningene for andre offentlige grupper måtte bli tilsvarende mindre. De makroøkonomiske virkningene av lønnsloftet under slike forutsetninger ville i modellen kun ha sitt opphav i eventuelle kjønnsforskjeller i følsomheten i arbeidstilbudet av lønnsendringer.

Tabell 2.7 Virkninger på timelønnsnivået av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Upåvirket valutakurs, rente og uendrete finanspolitiske parametere. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,9	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Offentlig forvaltning	1,7	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsløftet</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
Private tjenesteytende sektorer med mer	0,9	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Industri	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3

gen på lønnsnivået i offentlig forvaltning økt med 2/3-deler i forhold til den initielle økingen på 1,2 prosent. For økonomien i alt har virkingen på lønnsnivået nesten kommet opp på nivå med den initielle effekten for offentlig sektor. I industrien hvor lønningene i stor grad bestemmes av lønnsomheten i sektoren, er påvirkningen i denne beregningen meget beskjeden også på litt lengre sikt, men det nominelle lønnsnivået blir litt lavere enn i referansebanen. Lønnsomheten i industrien svekkes litt ved at lønnsnivået i skjermet sektor trekker kostnadsnivået litt opp (prisen på produktinnsats). I tillegg kommer en liten økning i arbeidslidigheten som følge av økt arbeidstilbud.

#### 4.2 Mer fullstendige resultater

Når vi skal beregne de makroøkonomiske virkningene av å gjennomføre likelønsløftet i offentlig sektor er det nødvendig å ta stilling til hvordan lønsløftet skal finansieres. En mulighet er naturligvis at lønsløftet finansieres ved å redusere det offentlige budsjettoverskuddet. Dette vil innebære at Statens Pensjonsfond – Utland bygges mindre opp enn i referansebanen. En slik bergning er gjort og omtales nærmere i avsnitt 4.4. En slik økt oljepengebruk fremstår imidlertid ikke som det mest aktuelle alternativet.

I referansebanen må vi tenke oss at myndighetenes økonomiske politikk utformes slik at den fortløpende forventes å sette norsk økonomi på en optimal makroøkonomisk bane. Et likelønsløft som finansieres ved å øke oljepengebruken vil imidlertid forrykke økonomiens forventede utviklingsbane som en i utgangspunktet mente var optimal. Den naturlige konsekvens er at lønsløftet må finansieres gjennom en tilsvarende innstramning på et annet område, slik at økonomien i hovedtrekk kan forventes å følge den samme utviklingen som opprinnelig ble vurdert som optimal.<sup>11</sup>

Denne «finansieringen» kan tenkes som en budsjettmessig inndekning, men den kan også tenkes som en innstramning som skal føre utviklingen i en gitt makroøkonomisk indikator nøyaktig tilbake til referansebaneverdiene. Vi tar utgangspunkt i det som kan oppfattes som minst kontrollversielt, en budsjettmessig inndekning.

Selv med dette utgangspunktet er det ikke opplagt nøyaktig hvordan lønsløftet skal finansieres.

Dette er et viktig spørsmål fordi innstramning på forskjellige områder vil gi forskjellige effekter både i styrke og i hvilke sektorer av økonomien som primært rammes.<sup>12</sup> Som et enkelt svar på denne utfordringen har vi «falt ned på» å redusere offentlig konsum gjennom at det offentlige kjøper færre varer og tjenester – i nasjonalregnskapet betegnet som produktinnsats – enn i referansebanen. Dette valget har primært blitt gjort fordi de generelle virkningene av en slik innstramning er relativt beskjedne for størrelser som vi direkte eller indirekte er opptatt av. Et alternativ, inntektsskatt,

11. En mulig innvending er knyttet til handlingsregelen for finanspolitikken. Denne regelen som alle partier i Stortinget utenom FrP har gitt sin tilslutning til, er en strategi for gradvis å ta mer oljepenger inn i norsk økonomi. Som en rettesnor i politikktutformingen skal det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet tilsvare 4 prosent av fondskapitalen i Statens pensjonsfond - Utland ved inngangen til budsjettåret. Forslaget til Statsbudsjett for 2008 innebærer et mindre strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd enn disse 4 prosentene. Dermed kan en hevde at det er «rom» for økt offentlig ressursbruk. Årsaken til dette «underforbruket» er imidlertid at norsk økonomi er preget av en markert høykonjunktur, og det er i tråd med handlingsreglen å ta konjunkturelle hensyn i forhold til en slavisk following av 4 prosentregelen. Litt framover i tid må en også anta at det i referansebanen ikke er et slikt spillerom i forhold til Handlingsregelen. Det virker derfor uansett som den beste måten å gi et dekkende bilde av de makroøkonomiske konsekvensene, at lønspotten dekkes inn gjennom en strammere finanspolitikk på andre områder.

12. Se Johansen og Holm (2001) for en nærmere analyse av virkning av ulik offentlig ressursbruk analysert ved hjelp av MODAG.

Tabell 2.8 Virkninger på timelønnsnivået av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsporten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
Offentlig forvaltning	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsløftet</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
Private tjenesteytende sektorer med mer	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
Industri	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5

har dagens regjering eksplisitt sagt ikke skal økes, og det virker derfor ikke så aktuelt.

Den neste utfordringen i beregningene er hvor sterk innstrammingen for å finansiere likelønnsløftet faktisk skal være. I beregningene er følgende lagt til grunn: I det første året er det det direkte lønnsløftet som er dekket inn ved at produktinnsatsen er redusert tilsvarende 2,7 mrd kroner gitt prisnivået i referansebanen. Beregningen viser at den offentlig budsjettbalansen da også blir identisk med balansen i referansebanen i dette året. Som følge av tilbakespillseffektene fra resten av økonomien stiger lønnskostnadene i offentlig sektor klart mer enn lønnsløftet. Også andre offentlige kostnader stiger som følge av den generelle kostnadsøkningen, men skatteinngangen øker også som følge av at skattebasene (lønningene og husholdningenes forbruk) generelt er blitt høyere. Innstrammingen gjøres ved at volumet av produktinnsatsen reduseres med 1,8 prosent i hvert år i forhold til nivået i referansebanen. Dette innebærer en permanent reduksjon i offentlig konsum på 0,6 prosent.<sup>13</sup>

Ettersom lønnsløftet påvirker hele økonomien er det grunn til å tro at både valutakurs og rentesetting vil bli påvirket. Vi har derfor brukt en ny MODAG-versjon til beregningene referert i dette avsnittet. Denne versjonen inneholder relasjoner på begge disse områdene.<sup>14</sup> Høyere lønninger inne-

bærer høyere priser i Norge, noe som isolert sett trekker i retning av en svakere krone. Økt inflasjon trekker på den annen side også i retning av høyere rente, og høyere rente virker i retning av å styrke norske kroner.

Virkningene på lønningene av lønnsløftet gitt våre forutsetninger om budsjettinndekningen og responser i valutamarkedet og rentesettingen, er vist i tabell 2.8.

Lønningene i offentlig sektor øker mer enn det initiale lønnsløftet isolert sett innbærer. Ekstraøkningen er imidlertid mindre under disse mer realistiske forutsetningene. I 2008 er påslaget om lag 1/3-del, slik at det gjennomsnittlige lønnsnivået i offentlig sektor er 1,6 prosent høyere enn uten lønnsløftet. Det er en liten økning i lønnseffekten det andre året, men ellers er det små endringer i virkningene utover i banen. For økonomien i alt øker lønna med 0,8 prosent, mens industrilønningen er litt lavere enn i referansebanen. Som i den innledende beregningen bidrar høyere lønninger til litt høyere ledighet og svekket lønnsomhet pga økte priser på produktinnsats. I tillegg svekkes lønnsomheten i de tre første åra av at økt rente gir en sterkere krone noe som reduserer prisene for norske eksportører målt i norske kroner. Virkningene på industrilønningene øker litt over tid, mens virkningene i øvrige sektorer raskt faller til ro.

Rentefastsettingen i MODAG er basert på en avveining mellom å stabilisere inflasjonen og presset i arbeidsmarkedet, men denne relasjonen er ikke formulert slik at den sikrer full stabilisering. I beregningen øker derfor inflasjonen med om lag 0,1 prosentpoeng hvert år i forhold til referansebanen.

Det økte inflasjonsnivået bidrar til at virkningene på reallønningene reduseres over tid. Som det går fram av tabell 2.9 øker reallønna i offentlig sektor det første året med 1,6 prosent som følge av lønnsløftet, men økningen er i det femte året kom-

13. Produksjonen i offentlig forvaltning bestemmes fra kostnadssiden. Reduksjonen i produktinnsatsen slår dermed ut i en nøyaktig like stor endring i produksjonen i offentlig forvaltning. Endringen i konsumet i offentlig forvaltning følger i det alt vesentlig direkte av endringen i produksjonen. At den relative endringen i konsumet i offentlig forvaltning er 1/3-del av endringen i produktinnsatsen henger sammen med at produktinnsats utgjør om lag 1/3-del av produksjonen i offentlig forvaltning.

14. Valutakursrelasjonen i MODAG er dokumentert i Bjørnstad og Jansen (2006). Relasjonen som bestemmer pengemarkedsrenta i Norge er beskrevet på side 11 i SSB (2007a). Disse relasjonene brukes ikke av Finansdepartementet når de lager anslag for norsk økonomi.

Tabell 2.9 Virkninger på reallønnsnivået av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsputten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3
Offentlig forvaltning	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2
Private tjenesteytende sektorer med mer	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4
Industri	-0,3	-0,5	-0,7	-0,8	-0,9	-1,0

met ned i 1,2 prosent. For økonomien i alt reduseres økningen i reallønningene fra 0,8 prosent det første året til 0,3 prosent det sjette året. I industrien faller reallønningene som følge av lønnsløftet i offentlig sektor med 0,3 prosent det første året økende til 1,0 prosent i det sjette.

I MODAG er det i hovedsak reallønnsnivået og arbeidsledigheten («møtløse arbeidere») som påvirker arbeidstilbudet. Økt reallønn trekker arbeidstilbudet opp, mens økt ledighet trekker tilbudet ned. Samlet sett innebærer lønnsløftet en liten økning i arbeidstilbudet, og virkningen på sysselsettingen er også beskjeden (tabell 2.10). Lønnsløftet gir dermed små makroeffekter i arbeidsmarkedet. De klart største er naturlig nok knyttet direkte til lønn.

Tabell 2.11 viser virkningene på en rekke hovedstørrelser av lønnsløftet for kvinnegruppene. Kostnadene av løftet kan her identifiseres. Den offentlige tjenesteproduksjonen reduseres og rentenivået øker litt. På den positive siden, bortsett fra virkningene på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, øker konsumet i husholdningene og boliginvesteringene som følge av inntektsøkningen. En del av inntektsøkningen går til økt sparing, etter hvert stort sett i form av økte boliginvesteringer. Tilsynelatende bedres industrien konkurransevne, ved at relativ lønn per produsert enhet reduseres. Etersom produktinnsatsen stiger i pris, på grunn av lønnsøkningene utenom indus-

trien, er det en liten svekkelse av industriens samlede konkurransesituasjon, noe som kan avleses i en liten nedgang i tradisjonell vareeksport i de fire første årene.

Det tar lang tid før den fulle effektene av lønnsløftet har slått gjennom i alle størrelser i økonomien. Dette medfører blant annet at budsjettinnsrammingen det første året i følge tabell 2.11 ikke er tilstrekkelig til å gi en uendret budsjettbalanse i forhold til referansebanen i årene deretter. Som det framgår av fotnote \*\* i tabell 2.11 er imidlertid ikke virkningene av valutakursen på avkastningen fra Staten pensjonsfond – Utland regnet inn. Svekkelsen av kronekursen i de tre siste årene innebærer imidlertid en økning i den forventete avkastningen av fondet målt i norske kroner som om lag tilsvarer dette underskuddet. Beregningen kan således sies å være godt i tråd med Handlingsregelen for finanspolitikken.

#### 4.3 Lønnsløftet tatt over flere år

I beregningene referert ovenfor tas hele lønnsløftet i ett år. Et nærliggende spørsmål er om dette ville sett annerledes ut om en gjennomførte lønnsløftet gradvis, for eksempel over en treårsperiode. Det korte svaret på det er «nei», men selvfølgelig vil virkningene bli strukket ut over flere år. Fra og med det fjerde året er forskjellene i virkningene

Tabell 2.10 Virkninger i arbeidsmarkedet av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsputten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sysselsatte lønnstakere	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Arbeidstilbud	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Arbeidsledighetsrate, prosentpoeng	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0



Tabell 2.11 Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsporten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Konsum i husholdningene	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Konsum i offentlig forvaltning	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Investeringer i fastlandsbedrifter	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Boliginvesteringer	0,2	0,6	0,9	0,9	0,8	0,8
Eksport, tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Import	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
BNP Fastlands-Norge	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Pengemarkedsrente, prosentpoeng	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Konsumprisindeksen	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5
Husholdningenes disponible realinntekt	0,5	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Importveid valutakurs*	-0,2	-0,3	-0,1	0,2	0,3	0,4
Relativ lønn per produsert enhet i industrien	0,1	0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-0,7
Budsjettoverskudd i offentlig forvaltning, mrd kroner**	0,0	-1,0	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5

\* Negativ tall betyr en sterkere krone.

\*\* Virkningene på oljeinntektene og avkastningen av Staten pensjonsfond – Utland som følge av endringer i valutakursen er ikke regnet med.

helt ubetydelige og de er heller ikke veldig store året før.

I beregningen som følger økes lønningene i de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor slik at lønnsnivået initialt øker med 0,4 prosent det første, 0,8 prosent det andre og 1,2 prosent fra og med det tredje året i offentlig sektor sett under ett. Den finanspolitiske innstramningen for å finansiere lønnsløftet gjennomføres i tråd med dette også gradvis gjennom de samme tre årene. Offentlig konsum reduseres da med 0,2 prosent i det første, 0,4 prosent det andre og til slutt 0,6 prosent fra og med det tredje året.

Av tabell 2.12 går det fram at lønningene i privat tjenesteyting øker litt mindre enn den initielle økningen i offentlig sektor. Igjen bidrar tilbake-spillseffektene til å trekke lønnsveksten i offentlig sektor godt opp over den initielle økningen. Lønnsveksten for økonomien i alt øker i denne beregningen med 0,3 prosentpoeng i hvert av de tre første årene, mens det deretter er ubetydelige effekter.

Øvrige makroøkonomiske virkninger er vist i undervedlegg 2, tabell 2.18. Sysselsettingen reduseres litt i de tre første årene, mens arbeidstilbudet øker i de neste tre. Dette innebærer at arbeidsledigheten øker litt i hele perioden vi studerer.

Tabell 2.12 Virkninger på timelønnsnivået av en gradvis opptrapping av et likelønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner fra og med 2010. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av lønnsløftet gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,3	0,6	0,9	0,8	0,8	0,9
Offentlig forvaltning	0,5	1,1	1,6	1,6	1,7	1,7
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsløftet</i>	<i>0,4</i>	<i>0,8</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
Private tjenesteytende sektorer med mer	0,3	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9
Industri	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5

Tabell 2.13 Virkninger på timelønnsnivået av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Ingen innstramming i andre deler av offentlig budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0
Offentlig forvaltning	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsløftet</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
Private tjenesteytende sektorer med mer	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Industri	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4

#### 4.4 Lønnsløft uten inndecking

Ovenfor er det argumentert med at det i en makroøkonomisk analyse av et lønnsløft i kvinnedominerte yrker i offentlig sektor er naturlig å foreta en tilsvarende innstramming i andre deler av offentlig økonomi. Bakgrunnen er at dette forutsettes å ikke påvirke strukturen i lønnsdannelsen for andre grupper, slik at lønnsløftet ikke skal finansieres ved at lønnsveksten for andre grupper i offentlig sektor blir redusert. Spesielt på kort sikt er kravet om inndecking ikke helt opplagt, ettersom Regjeringen har lagt opp til en lavere bruk av oljepenger enn det Handlingsregelen åpner for. Det er heller ingen naturlov at Handlingsregelen skal gjelde på lang sikt, selv om den store majoriteten av partiene på Stortinget støtter den. Vi har derfor foretatt en beregning hvor lønnsløftet øker de samlede offentlige utgiftene, men hvor renter og valutakurser bestemmes i modellen. I denne beregningen er da offentlig sektors kjøp av varer og tjenester målt i volum, de samme som i referansebanen. Samtidig er skatte- og avgiftsopplegget reelt sett uendret. Resultatene for lønn er vist i tabell 2.13.

Forskjellene i virkningene på makroøkonomien ved denne alternative forutsetningen er små og er vist i undervedlegg 2, tabell 2.19. Den klart største forskjellen er det opplagte at konsumet i offentlig forvaltning nå ikke endres i forhold til referansebanen, samtidig som budsjettoverskuddet i offentlig forvaltning reduseres. I forhold til resultatene referert til i de foregående avsnittene, innebærer dette en mer ekspansiv finanspolitikk. Virkningene på lønningene blir derfor litt større, noe som gir litt høyere inntekter i husholdningene og økt konsumeterspørsel. Når etterspørselen fra offentlig sektor ikke lenger er redusert, øker også de positive effektene på BNP i Fastlands-Norge litt. Litt høyere sysselsetting og litt mindre økning i arbeidsledigheten er et resultat.

Litt høyere lønnsnivå bidrar til å øke inflasjonsimpulsene. Sammen med at arbeidsledigheten

øker litt mindre fører dette til at sentralbanken setter renta mer opp enn i beregningen hvor lønnsløftet finansieres ved innstramming på andre områder. Forskjellen i renterespons er i relative termer stor. Som gjennomsnitt første 6 år er renteøkningen om lag 60 prosent høyere enn i beregningen med budsjettmessig inndecking. I absolutte termer er forskjellen imidlertid liten, fordi dette forslaget er en liten impuls mot norsk økonomi. I MODAGs beskrivelse av økonomiens virkemåte er også valutakursen relativt følsom overfor renteendringer. Det er dermed ikke så store renteendringer som skal til for å demme opp for inflasjonsimpulsene. Hovedmekanismen for hvordan renta virker på inflasjonen er gjennom påvirkningen av importpriser ved at valutakursen endres.

#### 4.5 Engangslønnsløft

Forutsetningene for beregningene så langt, har vært at lønnsløftet er permanent. Et interessant spørsmål er hva som vil skje hvis lønnsløftet ikke er permanent. En kunne tenke seg en slik analyse ved å forutsette at alle lønninger fra om med det andre året kom tilbake til nivåene i referansebanen. Bak dette kunne ligge at de ekstraordinære tilleggene gitt til arbeidstakerne i de kvinnedominerte yrkene falt bort etter ett år. En mer fruktbar tilnærming kan imidlertid være å ta utgangspunkt i hva modellen sier om tilbakevending etter et ekstraordinært engangshopp i lønningene. Som beskrevet tidligere er permanens i denne sammenheng i modellsimuleringen tolket som at lønna i offentlig sektor blir gitt en initial økning på 1,2 prosent i hele beregningsperioden, men at lønnsdannelsen<sup>15</sup> slik den er formulert i MODAG deretter har fått virke. Vi har derfor gjennomført en beregning hvor den initiale økningen bare gjelder i det første året. Den finanspolitiske innretningen er i denne beregningen forutsatt å være uforandret i forhold til referansebanen, det vil si at de økte utgiftene første året ikke er dekket inn gjennom økte

Tabell 2.14 Virkninger på timelønnsnivået av et lønnsløft på 2,7 mrd. kroner i 2008. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,9	0,6	0,4	0,2	0,1	0,1
Offentlig forvaltning	1,7	1,1	0,7	0,5	0,3	0,2
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsløftet</i>	<i>1,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Private tjenesteytende sektorer med mer	0,8	0,6	0,4	0,2	0,2	0,1
Industri	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0

innstramminger i andre deler av offentlig økonomi. Dette er tolket på samme måte som i avsnittet ovenfor.

Et engangsløft for lønningene i typiske kvinneyrker i offentlig forvaltning vil gi nøyaktig de samme virkningene i det første året som beskrevet tidligere. Fra og med det andre året blir virkningene derimot kvantitativt svært forskjellige. Like lønnsløftet har brakt lønnsnivået i offentlig og privat tjenesteyting klart opp i det første året. Når så de normale lønnsbestemmende faktorene får fastsette lønna alene videre, er det ikke slik at man umiddelbart kommer ned til referansebanenes lønnsnivå. Det tar tid. Av tabell 2.14 går det fram at virkningene på lønnsnivåene i offentlig og privat tjenesteyting reduseres med om lag 1/3-del i hvert av årene etter lønnsløftet. I det femte året etter lønnsløftet er lønnsnivået i økonomien tilnærmet nede på nivået fra referansebanen. Industrilønnningene har dette året antatt referansebaneverdien fullt ut.

Virkningene på andre makroøkonomiske hovedstørrelser er vist i tabell 2.20. Effektene på disse størrelsene følger det samme mønsteret som for lønningene, ved at virkningene stort sett har dødd ut etter seks år. Virkningene på konsumet i husholdningene, følger i stor grad inntektene, men med et klart tidsetterlep. Også virkningene på offentlige budsjetter kommer med noe tidsetterlep i forhold til den opprinnelige lønnsøkningen.

15. Beskrivelsen av lønnsdannelsen i MODAG er meget aggregert. Det er verken noen yrkesmessige eller kjønnsmessige dimensjoner utover det som ligger implisitt gjennom de faktiske forholdene som ligger bak de historiske tallene for de aggregerte sektorene som er modellert. MODAG svarer således ikke eksplisitt på hvordan lønnsgapet mellom kvinner og menn vil utvikle seg i noen av beregningene. Implisitt sies det derimot en del gjennom hvordan lønna i offentlig sektor påvirkes i forhold til næringslivet og spesielt industrien, ettersom man vet at kvinnene utgjør en spesielt stor andel i offentlig sektor, og spesielt liten i industrien. Modellen svarer dermed ikke på om et engangslønsløft vil gjøre noe med lønnsfordelingen mellom kjønnene innad i offentlig sektor.

Konsumprisnivået forblir imidlertid noe høyere enn i referansebanen. Dette skyldes blant annet tidsforsinkete effekter av økte lønninger. Kronekursen er mot slutten av beregningsperioden noe svakere enn i referansebanen noe som også bidrar til det svakt økte prisnivået.

## 5 Arbeidstilbudseffekter av tiltak 2

Mens vi ovenfor har sett på de makroøkonomiske effektene av et lønnsløft i kvinnedominerte yrker innen offentlig sektor, skal vi nå se på hvordan et slikt løft påvirker arbeidstilbudet til de offentlig ansatte innen disse yrkene. For å belyse dette har vi gjennomført to sett med beregninger:

- Alle kvinnelige og mannlige sykepleiere som jobber i kommune/fylkeskommuner eller i helseforetakene får økt timelønnen sin med et beløp som tilsvarer lønnsgapene (per normalårsverk) i tabell 2.5.
- Alle kvinner og menn i kvinnedominerte yrker slik det er definert i undervedlegg 1, tabell 2.17, får økt timelønnen med et beløp som tilsvarer lønnsgapene (per normalårsverk) i tabell 2.5.

Som det framgår av tabell 2.17 er sykepleiere med unntak av lærere den i særdeleshet største yrkesgruppen innen offentlig sektor. Vi har derfor gjennomført separate beregninger for denne yrkesgruppen.

Beregningene for sykepleierne er gjennomført ved at vi tar utgangspunkt i samme datamateriale vi tidligere har brukt, men vi ser nå bare på de kvinnene og mennene som i datamaterialet jobber som sykepleiere i kommunene/fylkeskommunene eller helseforetakene. Det ses bort fra at sykepleierne kan ønske å gå til andre sektorer som for eksempel stat, skoleverk eller privat sektor, og det ses også bort fra at personer utenfor arbeidsmarkedet eller personer sysselsatt i andre deler av arbeidsmarke-

Tabell 2.15 Endringer i timelønn, arbeidstilbud og lønnsinntekt for sykepleiere ved en lønnsøkning på 16 kr per time i kommuner/fylkeskommuner og 11,85 kr i helseforetak. 2003-kroner

	Kommune/ fylkeskomm.	Helseforetak	Alle
<b>Kvinner</b>			
Timelønn (kr)	177	186	182
Endring i timelønn (prosent)	9,0	6,3	7,7
Gjennomsnittlig ønsket arbeidstid (timer per uke)	31,2	31,0	31,1
Endring i gj.sn. ønsket arb.tid (prosent)	1,4	1,6	1,5
Endring i gj.sn. lønnsinntekt uten arbeidstilbudseffekter (kr)			22 602
Endring i gj.sn. lønnsinntekt med arbeidstilbudseffekter (kr)			27 410
Endring i gj.snittlig arbeidsinntekt med arbeidstilbudseffekter, elastisitet fra Tommaso, Strøm and Sæther (2007) (kr)			31 801
<b>Menn</b>			
Timelønn (kr)	185	203	192,5
Endring i timelønn (prosent)	8,7	5,8	7,2
Gjennomsnittlig ønsket arbeidstid (timer per uke)	36	33	34
Endring i gj.sn. ønsket arbeidstid (prosent)	0,26	0,35	0,28
Endring i gj.sn. lønnsinntekt uten arbeidstilbudseffekter (kr)			24 941
Endring i gj.sn. lønnsinntekt med arbeidstilbudseffekter (kr)			26 001

det kan ønske å få jobb som sykepleier i kommunene/fylkeskommunene eller i helseforetakene. Dette bidrar som sagt til større usikkerhet rundt simuleringsresultatene.

For å få best mulig prediksjoner på timelønn, har vi estimert nye lønnsrelasjoner separat for kvinner og menn og også separat for de 4 sektorene som er spesifisert i tabell 2.5, det vil si skoleverket, KS (m/ Oslo), helseforetak og Stat. Dette er de samme lønnsrelasjonene som vi brukte i de tidligere beregningene for offentlig sektor.

Av tabell 2.15 ser vi at effektene på de mannlige sykepleiernes arbeidstilbud er veldig små. Endringer i arbeidstilbudet gitt at mennene jobber er omkring 0,3 prosent. Dette følger i første rekke av at lønnselastisiteten til menn er liten ifølge estimatene i LOTTE-Arbeid. For kvinnelige sykepleiere finner vi en moderat økning i arbeidstilbudet. Gitt at kvinnene øker forventet arbeidstid med 1,5 prosent. Dette impliserer en betinget tilbuds-elastisitet på omkring 0,2 prosent, det vil si at når lønnen øker med 1 prosent, øker kvinnes arbeidstilbud med 0,2 prosent. Siden modellspesifikasjonene ikke tar hensyn til valg av sektor, er vi ikke i stand til å si noe om effektene på arbeidstilbudet til sykepleieutdannede personer som har valgt å stå uten-

for arbeidsmarkedet eller som befinner seg i andre sektorer.

Tabell 2.15 viser også endringen i sykepleiernes gjennomsnittlige lønnsinntekter av endringen i timelønn. Ved at mannlige sykepleiere i gjennomsnitt jobber noe mer enn kvinnene i utgangssituasjonen, vil de tjene noe mer på økningen i timelønn gitt uendret arbeidstilbud. Kvinnene er imidlertid mer følsomme for endringer i timelønn, og dersom kvinnene faktisk får økt sitt arbeidstilbud så mye som de ønsker, vil økningen i kvinnes arbeidsinntekt være noe større enn for mennene ifølge våre simuleringsresultater.

I tabell 2.15 har vi også presentert et anslag for endring i kvinnes gjennomsnittlige arbeidsinntekt basert på funnene i en studie av Tommaso, Strøm og Sæther (2007). Denne studien fokuserer på kvinnelige sykepleiere og finner at deres betingede tilbuds-elastisitet med hensyn på lønn er omkring dobbelt så stor som den vi finner. Vi ser at dersom dette er tilfelle, øker endringen i arbeidsinntekten med ytterligere omkring 4 400 kr (kr 31 801–27 410). Resultatene av lønnsøkninger på arbeidstilbudet er altså ganske ømfintlige for anslaget på tilbuds-elastisiteten.

I tabell 2.16 har vi brukt resultatene for sykepleierne til å si noe om den totale effekten av at de

utvalgte kvinnedominerte yrkesgrupper innen skoleverket, kommune/fylkeskommune, helseforetak og Stat. Både kvinner og menn i disse gruppene får et lønnsløft. Beregningene er utført ved at vi med utgangspunkt i lønnrelasjonene for de 4 sektorene og de to kjønnene har beregnet prosentvis lønnsvekst for personene som omfattes av analysen, jf. tabell 2.5. Som det framgår av tabellen er den i gjennomsnitt 5,5 prosent for alle personene under ett. Ved å sammenholde fordelingen av lønnsveksten med lønnselastisiteten, kan vi så beregne endringer i arbeidstilbud gitt at personene jobber.

Lønnsgapene i tabell 2.5 gjelder per årsverk. I simuleringene har vi oversatt dette beløpet til et skift i lønn per time, og finner da at gjennomsnittlig timelønn øker med 5,5 prosent. Siden mange yrkesaktive innen de kvinnedominerte yrkesgruppene ikke arbeider fulltid, men tvert imot deltid, er økningen i gjennomsnittlig arbeidsinntekt mindre enn gjennomsnittet av lønnsgapene. Som det framgår av tabell 2.16 øker gjennomsnittlig lønnsinntekt med vel 17 000 kr.

Økningen i timelønn bidrar til at de som allerede er ansatt innen de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor ønsker å arbeide mer. Dersom de får lov til dette, viser beregningene at gjennomsnittlig arbeidstid vil øke med snau 1 prosent. Med utgangspunkt i at samlet arbeidstilbud for de kvinnedominerte yrkesgruppene er snau 150 000 årsverk, tilsvarer dette en økning i arbeidstilbudet på i underkant av 1 500 årsverk. I den grad det er mangel på arbeidskraft innen de kvinnedominerte yrkesgruppene i offentlig sektor, vil dette bidra til å redusere presset i arbeidsmarkedet, og da særlig innen omsorgsykker hvor kvinnene i stor grad arbeider.

Tabell 2.16 Endringer i arbeidstid, timelønn, skatter og lønnsløft for utvalgte kvinnedominerte yrkesgrupper i skoleverket, kommune/fylkeskommune, helseforetak og staten. 2003-kroner

	Endring i forhold til referansesystem
Forventet arbeidstid, prosent	0,92
Gjennomsnittlig timelønn, prosent	5,5
Gjennomsnittlig lønnsinntekt, kr	17 334
Inntektskatt, kr	6 361
Samlet lønnsløft uten arbeidstilbudseffekter, mill. kroner	2 583

Gitt at økningen i arbeidstilbudet realiseres vil også det offentlige skatteinntekter øke, både som følge av den isolerte økningen i timelønnen og økt arbeidstid. Vi ser at i forhold til økningen i lønnsinntekt på vel 17 000 kr får myndighetene tilbake omkring en tredjedel (6 300 kr) i form av økte skatteinntekter. En ikke-ubetydelig del av de økte kostnadene knyttet til økt lønn kommer dermed tilbake til offentlige budsjetter i form av økte skatteinntekter.

## 6 Noen avsluttende merknader

De to mulige tiltakene for reduksjon av kjønnsrelaterede lønnsforskjeller vi har analysert i denne artikkelen er grunnleggende forskjellige, noe som har hatt betydning for hvordan vi har forsøkt å analysere dem. Tiltak 2, lønnsløft for ansatte i kvinnedominerte yrker, er et tiltak hvor det er lett å få en forståelse av at tiltaket i hvert fall på kort sikt og i offentlig sektor vil virke på den tilsiktede måten. Tiltak 1 derimot, styrking av aktivitets- og redegjøringsplikten i Lov om likestilling mellom kjønnene, har vi ingen slik klar intuisjon på.

Analysene våre knyttet til tiltak 1, er ikke en analyse av tiltaket, men varianter av full måloppnåelse. Disse kaster imidlertid lys over hva endringer i kvinners relative avlønning kan ha på deres arbeidstilbud. Dette vil også gjelde andre typer tiltak, så lenge de medfører de nevnte effekter på avlønningen av kvinner. Økt avlønning av kvinner vil medføre økt tilbud av arbeidskraft blant kvinner. I hvilken grad økningen i arbeidstilbudet vil slå ut i økt yrkesaktivitet avhenger av etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Dersom denne bestemmes av offentlig sektor, vil det økte arbeidstilbudet kunne bli møtt med redusert etterspørsel hvis den offentlige budsjettbalansen skal være uendret. I så fall vil økt avlønning av kvinner kunne føre til at en større del av kvinnene enten må forsøke å finne seg arbeid i privat sektor, eller de kan ende opp som arbeidsledige.

Beregningene av effektene av tiltak 2 er mer tradisjonelle, i og med at det er lettere å forstå mekanismene som settes i sving. Også her gjøres imidlertid mange forutsetninger som ikke er opplagte. Analysen bygger på at frontfagsmodellen ikke påvirkes, og at markedet ikke reverserer lønnsløftet. I tillegg må en betinge analysene på at MODAGs beskrivelse av lønnsmitte mellom næringene er riktig i konteksten hvor helt spesielle utdanningsgrupper i offentlig forvaltning får hevet lønningene. Modellen er aggregert, og disse utdanningsgruppene er ikke spesifisert. Det er

grunn til å tro at lønnsnittet vil være sterkt knyttet til de ulike utdanningsgruppene, slik at det for eksempel spesielt vil være sykepleiere i private sektor som får økt lønn som følge av et slikt løft. På den annen side er det ingen grunn til å betvile at det også vil være en lønnsmitte for andre grupper arbeidstakere. Arbeidstilbudseffektene i MODAG beregningene ser ut til å være rimelig i samsvar med resultatene en får med beregningene på LOTTE-Arbeid.

Et resultat en kan merke seg er at et kvinne-lønnsloft som innebærer økt bruk av oljepenger, i veldig liten grad vil øke presset i økonomien. Det vil imidlertid øke det norske kostnadsnivået mer direkte og det vil påvirke inntektsfordelingen mellom arbeidstakere i konkurranseutsatt virksomhet og i skjermede næringer, i de førstnevntes disfavør.

## 7 Referanser

- Andreassen, L. og T. Kornstad (2007): Utviklingen i sykefraværet på 1990-tallet, Økonomiske analyser 3/2007, s 43–52, Statistisk sentralbyrå.
- Barth, E. og P. Schøne (2006): Undersøkelser av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn 2000–2005, kap 3 i NOU 2006:11, Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2006, Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Bjørnstad, R. og E. Jansen (2006): Valutakursutviklingen etter 31. mars 2001: Renta bestemmer det meste, s 42 – 47. Økonomiske analyser 6/2006, Statistisk sentralbyrå.
- Boug, P., Y. Dyvi, P.R. Johansen og B. Naug (2002): MODAG – En makroøkonomisk modell for norsk økonomi. Sosiale og økonomiske studier nr 108. Statistisk sentralbyrå.
- Dagsvik, J. K. og Z. Jia (2007) Labor Supply as a Choice among Latent Job Opportunities. A Practical Empirical Approach, upublisert manus.
- Dagsvik, J.K., Z. Jia, T. Kornstad og T.O. Thoresen (2007a): Tilbudsvirkninger ved skattereformer: Virkninger av utvalgte skattereformer simulert ved modellen LOTTE-Arbeid, upublisert manus.
- Dagsvik, J.K., Z. Jia, T. Kornstad og T.O. Thoresen (2007b): LOTTE-Arbeid – mikrobasert modell for beregning av arbeidstilbudseffekter av skatteendringer. Økonomiske analyser 6/2007, s 39 – 47, Statistisk sentralbyrå.
- Eika, T., Z. Jia og T. Kornstad (2008): LOTTE-Arbeid og MODAG belyser tiltak for likere lønn mellom kjønnene. Vil bli utgitt som rapport i Statistisk sentralbyrå.
- FAD (2007): Statens sentrale tjenesteregister (SST) pr 1.10.2006 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/Tema/andre/Lonnsoppgjor/SST.html?id=473320>.
- Johansen, P.R. og I. Holm (2001): Makroøkonomiske virkninger av ulike måter å bruke realavkastningen av Petroleumsfondet på. Økonomiske analyser 4/2001.
- KS (2006): Lønns og personalstatistikk, hovedoversikt, desember 2006, Kommuneforlaget.
- Schøne, P. (2004): Lønnsforskjeller i offentlig og privat sektor, Rapport 2004:2, Institutt for samfunnsforskning.
- SSB (2007a): Konjunkturtendensene. Økonomiske analyser 3/2007, s 3 – 26, Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2007b): Lønnstatistikk for ansatte i statlige sykehus. <http://www.ssb.no/lonnstasyk/tab-2007-03-23-01.html>.
- TBU (2007): Etter inntektsoppgjørene 2007. AID 22. juni 2007. [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/rapporter\\_og\\_planer/2007/TBU\\_2007\\_oppsummering.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/rapporter_og_planer/2007/TBU_2007_oppsummering.pdf).

Undervedlegg 1**Kvinnedominerte yrkesgrupper  
i offentlig forvaltning**

Tabell 2.17 Kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig forvaltning

Skoleverket	Andel kvinner
Adjunkt	70,1
Adjunkt m/tilleggsutdanning	65,5
Lærer	70,5
<hr/>	
Øvrig Kommune og fylkeskommune, u Oslo	
Arbeidsterapeut	75
Barnepleier	99
Barnevernspedagog	90
Bibliotekar	89
Ergoterapeut	94
Fotterapeut	96
Fysioterapeut	84
Førskolelærer	96
Helsesøster	100
Jordmor	100
Klinisk sosionom	77
Miljøterapeut	79
Sosialkurator	86
Sosionom	85
Spesialbibliotekar	90
Spesialpedagog	93
Spesialsykepleier	92
Sykepleier	95
Tannpleier	99
Vernepleier	85
<hr/>	
Helseforetak: Heltidsansatte	
Sykepleiere og sp.sykepleiere	85
Bioingeniører	87
Radiografer og audiografer	72
Fysioterapeut og ergoterapeut	83
Vernepleiere	63
Sosionomer og barnevernspedagoger	78

Kilde: SSB 2007b, FAD 2007 og KS 2006.

Undervedlegg 2

**Vedleggstabeller**

Tabell 2.18 Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av en gradvis opptrapping av et likelønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner fra og med 2010. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsputten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Konsum i husholdningene	0,1	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5
Konsum i offentlig forvaltning	-0,2	-0,4	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Investeringer i fastlandsbedrifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Boliginvesteringer	0,1	0,3	0,6	0,8	0,9	0,9
Eksport, tradisjonelle varer	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Import	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
BNP Fastlands-Norge	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Konsumprisindeksen	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
Pengemarkedsrente, prosentpoeng	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Husholdningenes disponible realinntekt	0,1	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5
Importveid valutakurs*	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,3
Relativ lønn per produsert enhet i industrien	0,0	0,1	0,0	-0,3	-0,5	-0,6
Budsjettoverskudd i offentlig forvaltning, mrd kroner **	0,0	-0,3	-0,6	-0,7	-0,5	-0,6
Sysselsatte lønnstakere	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Arbeidstilbud	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Arbeidsledighetsrate, prosentpoeng	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

\* Negativ tall betyr en sterkere krone.

\*\* Virkningene på oljeinntektene og avkastningen av Staten pensjonsfond – Utland som følge av endringer i valutakursen er ikke regnet med.



Tabell 2.19 Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av et permanent lønnsløft svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs og rente. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Konsum i husholdningene	0,2	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Konsum i offentlig forvaltning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investeringer i fastlandsbedrifter	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Boliginvesteringer	0,2	0,7	0,9	1,0	0,9	0,9
Eksport, tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Import	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
BNP Fastlands-Norge	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Pengemarkedsrente, prosentpoeng	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Konsumprisindeksen	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5
Husholdningenes disponible realinntekt	0,5	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Importveid valutakurs*	-0,3	-0,4	-0,2	0,0	0,2	0,2
Relativ lønn per produsert enhet i industrien	0,2	0,2	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2
Budsjettoverskudd i offentlig forvaltning, mrd kroner**	-1,8	-3,1	-2,6	-2,9	-3,3	-3,8
Sysselsatte lønnstakere	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Arbeidstilbud	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Arbeidsledighetsrate, prosentpoeng	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0

\* Negativ tall betyr en sterkere krone.

\*\* Virkningene på oljeinntektene og avkastningen av Staten pensjonsfond – Utland som følge av endringer i valutakursen er ikke regnet med.

Tabell 2.20 Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av et lønnsløft på 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs og rente. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Konsum i husholdningene	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
Konsum i offentlig forvaltning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investeringer i fastlandsbedrifter	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Boliginvesteringer	0,2	0,6	0,6	0,3	0,2	0,1
Eksport, tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Import	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
BNP Fastlands-Norge	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Pengemarkedsrente, prosentpoeng	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Konsumprisindeksen	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Husholdningenes disponible realinntekt	0,5	0,6	0,3	0,1	0,1	0,0
Importveid valutakurs*	-0,3	-0,3	0,0	0,2	0,3	0,2
Relativ lønn per produsert enhet i industrien	0,2	0,2	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2
Budsjettoverskudd i offentlig forvaltning, mrd kroner**	-1,8	-2,3	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5
Sysselsatte lønnstakere	-0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Arbeidstilbud	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Arbeidsledighetsrate, prosentpoeng	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

\* Negativ tall betyr en sterkere krone.

\*\* Virkningene på oljeinntektene og avkastningen av Staten pensjonsfond – Utland som følge av endringer i valutakursen er ikke regnet med.

## Vedlegg 3

# Kostnadsanslag – tredelt ordning etter islandsk modell

Brev fra Barne- og likestillingsdepartementet til Likelønnskommisjonen

*Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2007.*

## 1 Innledning

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet antatt effekt av to alternative forslag om tredeling av foreldrepengeperioden.

Begge alternativer tar utgangspunkt i at foreldrepengeperioden (54 uker) fordeles med 17 uker til far, 17 uker til mor og at 17 uker deles mellom foreldrene slik de ønsker. I tillegg vil tre uker før fødselen være forbeholdt mor.

Fars rett til fedreuker skal gjelde alle fedre med rett til foreldrepenger, uavhengig av om mor har vært yrkesaktiv eller ikke. Beregningen forutsetter at fedre som bor sammen med mor vil ta ut 17 uker og mor resten av perioden. Hvis foreldrene bor hver for seg skal mor kunne ta ut hele perioden på 54 uker.

Alternativ 1 innebærer en endring i engangsstønaden i det mødre og fedre uten rett til foreldrepenger vil kunne få en ny minsteytelse på nivå med minstepensjon. Alternativ 2 viderefører dagens opptjeningsregler.

Anslagene er forbundet med stor usikkerhet. Beregningene nedenfor er å oppfatte som en illustrasjon av mulig utvikling på kort og lang sikt, og ikke som prognoser.

## 2 Nærmere om forutsetningene

I alle år har det vært slik at noen fedre ikke tar ut foreldrepenger, og at en del fedre tar ut færre dager enn det antall dager som er forbeholdt far. Det er ikke kjent hvor mange av de fedre som etter dagens regler ikke tar ut foreldrepenger som har opparbeidet seg rett til foreldrepenger gjennom en periode med inntektsgivende arbeid. Forslaget om tredeling av foreldrepengeperioden skal også omfatte fedre som etter dagens regler ikke har rett til fedrekvote fordi mor ikke var yrkesaktiv før fødselen. Fordi slike familier kan ha valgt en tradisjonell arbeidsdeling i hjemmet kan det være fedre i

denne gruppen som velger ikke å benytte seg av en ny rett til fedreuker.

I forslaget under alternativ 1 skal også fedre uten rett til foreldrepenger kunne få den nye minsteytelsen som skal erstatte engangsstønad. Det er lagt til grunn at far for å få minsteytelsen må bo sammen med mor, slik vilkåret er for å få 17 uker med foreldrepenger, og at han må være hjemme hos barnet. Det er usikkert hvor mange fedre som kan være berettiget til den nye stønaden, og hvor mange som vil motta den. Fordi den nye minsteytelsen ikke skal komme i stedet for andre trygdeytelser vil det spesielt være fedre som er (eller har vært) studenter eller sosialhjelpsmottakere, og fedre som nettopp har startet sin yrkeskarriere eller nylig har kommet til landet, som vil kunne motta den nye minsteytelsen. Fedre som begynner i arbeid i løpet av foreldrepengeperioden vil av økonomiske grunner kunne velge bort permisjon med minsteytelse til fordel for en større inntekt.

### *Tre sett med forutsetninger*

Utgiftene er beregnet med bakgrunn i tre sett forutsetninger, hvorav de to første tar utgangspunkt i fedres uttakspraksis etter gjeldende regler.

- I det som kan være *merutgifter på lengre sikt* er det forutsatt at andel fedre som tar ut foreldrepenger vil fortsette å være som ved dagens regelverk. Merutgifter til nye uker med fedrekvote er satt lik det gjeldende anslag for den sjette uken med fedrekvote.
- Det kan bli en *mer moderat effekt de første årene* hvis fars del av foreldrepengeperioden økes fra seks til sytten uker fra ett og samme tidspunkt. Arbeids- og velferdsdirektoratet anser det som sannsynlig at praktiske, kulturelle og sosiale forhold kan medvirke til at det går noe tid før full effekt av endringen er nådd, og at merutgifter av hver nye uke vil bli lavere for hver nye uke som innføres.

- Hvis utvidelse av fedrenes rettigheter bidrar til å endre fedrenes holdning til å være hjemme kan merutgifter av nye uker med fedrekvote bli langt større enn det den femte uken med fedrekvote kostet.
- Merutgifter er derfor beregnet også ved et *teoretisk maksimalt uttak av fedrekvote*. Det er lagt til grunn at 90 pst av de fedre som bor sammen med mor vil ta ut foreldrepenger med i gjennomsnitt det antall uker som er forbeholdt far.

### 3 Kostnadsoverslag

#### 3.1 Alternativ 1 – tredeling av foreldrepengerperioden og endret engangsstønad

Forslaget innebærer en tredeling av foreldrepengerperioden med 17 fedreuker til alle fedre, uavhengig av om mor har vært yrkesaktiv eller ikke. I tillegg skal mødre og fedre uten rett til foreldrepenger kunne få en ny minstepensjon på nivå med minstepensjon.

Innsparing som følge av at mødre kan få perioden redusert, er anslått til mellom 2 050 og 2 250 mill. kroner årlig. Merutgifter til en ny løpende minstepensjon (ny engangsstønad) er anslått til nær 500 mill. kroner årlig. Disse endringene vil få full effekt fra og med første fødselskull etter innføring.

Med ulike sett av forutsetninger til grunn er merutbetaling til fedrene beregnet som merutbeta-

ling på lengre sikt, merutbetaling ved en mer moderat effekt de første årene og merutbetaling ved et teoretisk maksimalt uttak av fedrekvote.

#### Merutgifter på lengre sikt

I beregningen av merutgifter på lengre sikt er merutgifter av nye uker med fedrekvote anslått til 195 mill. kroner. Anslaget forutsetter at andel fedre som tar ut foreldrepenger vil være som ved dagens regelverk, og at en like stor andel vil ta ut det antall dager som er forbeholdt far.

Når alle fedre skal ha 17 uker uavhengig av mors tidligere yrkesaktivitet påløper merutgifter både når dagens fedrekvote utvides til å gjelde «alle fedre» (275 mill. kroner) og ved «utvidelse fra 6 til 17 uker». Med stor usikkerhet kan merutgifter på lengre sikt bli mellom 1 200 og 1 360 mill. kroner, fordelt som følger:

#### Merutgifter gitt en mer moderat effekt de første årene

Det anses som sannsynlig at sosiale, praktiske og kulturelle forhold kan medvirke til at merutbetaling for «17 uker til alle fedre» først får full effekt etter noen år. Arbeids- og velferdsdirektoratet har 20.08.07 anslått merutgiftene av den sjette uken med fedrekvote til mellom 150 og 170 mill. kroner. Dette anslaget forutsatte at merutgifter ved innføring av nye uker med fedrekvote ville bli lavere for hver nye uke som innføres. Tilsvarende forutset-

Tabell 3.1

På sikt kan forslaget gi	årlige merutgifter mellom 1 200 og 1 360 mill. kroner
De første årene kan forslaget gi	årlig innsparing mellom 205 og 235 mill. kroner
Ved teoretisk maksimalt uttak kan	årlige merutgifter bli mellom 1 650 og 1 900 mill. kroner

Tabell 3.2

Alternativ 1 <i>merutgifter på lengre sikt</i>		Full effekt mill. kr	
		Merutbetalt	Innsparing
Fedrekvote økes til 17 uker	11 uker * 195 mill. kroner	2 145 mill. kr +/-	
a) 17 uker til «alle fedre»	275 mill. kr (for 6 uker) * 17 / 6	781 mill. kr +/-	
b) 37 uker tas ut av mor	11 færre uker når mor bor med far		2150 mill kr +/-
c) ny løpende minstepensjon	Til foreldre med engangsstønad eller fødselspenger under minstepensjonen	500 mill. kr +/-	
Merutgifter ved full effekt		Mellom 1 200 og 1 360 mill. kroner	

Tabell 3.3

Alternativ 1 <i>en mer moderat effekt de første årene</i>	Andre år mill. kroner	Femte år mill. kroner	Forsinket «full effekt» mill .kr	
			Merutbetalt	Innsparing
Utvidelse av 6 uker til «alle fedre»			275 mill. kr	
a) 11 nye uker til «alle fedre»	860 til 935	960 til 1050	1 150 mill. kr +/-	
b) 37 uker tas ut av mor			2150 mill kr +/-	
c) ny løpende minsteytelse			500 mill. kr +/-	
Innsparing de første årene			Mellom 205 og 235 mill. kroner	

Tabell 3.4

Alternativ 1 <i>teoretisk maksimalt uttak</i>		Full effekt mill. kroner	
		Merutbetalt	Innsparing
Utvidelse av 6 uker til «alle fedre»	275 mill. kr * 90 pst/80 pst* til 90 pst av 53 000 fedre	310 mill. kr +/-	
a) 11 nye uker til «alle fedre»		3 112 mill. kr +/-	
b) 37 uker tas ut av mor		2150 mill kr +/-	
c) ny løpende minsteytelse		500 mill. kr +/-	
Innsparing de første årene		Mellom 1 650 og 1 900 mill. kroner	

\* Etter gjeldende regler kan andel fedre som i dag tar ut fedrekvote være nærmere 80 pst.

Tabell 3.5

På sikt kan forslaget gi	Årlige merutgifter mellom 700 og 860 mill. kroner
De første årene kan forslaget gi	årlig innsparing årlig mellom 705 og 735 mill. kroner
Ved teoretisk maksimalt uttak kan	Årlige merutgifter bli mellom 1 150 og 1 400 mill. kroner

ninger er lagt til grunn for å beregne en mer moderat effekt de nærmeste årene etter innføring av 17 fedreuker til alle fedre, jfr nærmere beskrivelse i vedlegget. Med stor usikkerhet anslås en innsparing de første årene på mellom 205 og 235 mill. kroner, fordelt som følger:

#### *Merutgifter ved et teoretisk maksimalt uttak av fedrekvote.*

Et teoretisk maksimalt uttak av fedrekvote forutsetter at 90 pst av de fedre som bor sammen med mor vil ta ut foreldrepenger med i gjennomsnitt det antall uker som er forbeholdt far, jfr vedlegg. Med

stor usikkerhet anslås at merutgifter ved maksimalt uttak kan bli mellom 1 650 og 1 900 mill. kroner, fordelt som følger:

### **3.2 Alternativ 2 – tredeling av foreldrepengerperioden**

Forslaget under alternativ 2 forutsetter en tredeling av foreldrepengerperioden, men ingen endring i engangsstøtaden. Forskjellen mellom alternativ 2 og alternativ 1 er de merutgifter som påløper hvis engangsstøtaden erstattes av en løpende minsteytelse. Disse er kalkulert til om lag 500 mill. kroner årlig.

# Norges offentlige utredninger

## 2007 og 2008

### **Statsministeren:**

#### **Arbeids- og inkluderingsdepartementet:**

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007.

NOU 2007: 3.

Ny uførestønning og ny alderspensjon til uføre.

NOU 2007: 4.

#### **Barne- og likestillingsdepartementet:**

Kvinner og homofile i trossamfunn. NOU 2008: 1.

Kjønn og lønn. NOU 2008: 6.

#### **Finansdepartementet:**

Meglerprovisjon i forsikring. NOU 2007: 1.

En vurdering av særavgiftene. NOU 2007: 8.

Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.

NOU 2007: 10.

Individuell pensjonsordning. NOU 2007: 17.

#### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

Retten til fiske i havet utenfor Finnmark. NOU 2008: 5.

#### **Fornyings- og administrasjonsdepartementet:**

Offentlig innkreving. NOU 2007: 12.

#### **Forsvarsdepartementet:**

Et styrket forsvar. NOU 2007: 15.

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Fordeling av inntekter mellom helseforetak.

NOU 2008: 2.

#### **Justis- og politidepartementet:**

Lovtiltak mot datakriminalitet. NOU 2007: 2.

Frarådningsplikt i kredittkjøp. NOU 2007: 5.

Fritz Moen og norsk strafferettspleie. NOU 2007: 7.

Rosenborgsaken. NOU 2007: 9.

Den nye sameretten. NOU 2007: 13.

Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til

Troms. NOU 2007: 14.

Ny skiftelovgivning. NOU 2007: 16.

Fra ord til handling. NOU 2008: 4.

### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

#### **Kultur- og kirkedepartementet:**

#### **Kunnskapsdepartementet:**

Formål for framtida. NOU 2007: 6.

Studieforbund – læring for livet. NOU 2007: 11.

Sett under ett. NOU 2008: 3

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

#### **Miljøverndepartementet:**

#### **Nærings- og handelsdepartementet:**

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

#### **Utenriksdepartementet:**

## Offentlige publikasjoner

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:

Akademika AS

Avdeling for offentlige publikasjoner

Postboks 84 Blindern

0314 OSLO

E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

Telefon: 22 18 81 00

Telefaks: 22 18 81 01

Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

