

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Oslo, 27.08.2008

Vår ref.
ANWI/18794

365-22
28/8-08
200600864-62

Deres ref.
200600864-/JHJS

**Høringsnotat NOU 2008:6 Kjønn og lønn– fakta, analyser og virkemiddel for likelønn
(Likelønnskommisjonens rapport)**

Det vises til Barne- og likestillingsdepartementets høringsbrev av 27.03.08, vedlagt
Likestillingskommisjonens rapport NOU 2008:6 "Kjønn og lønn – fakta, analyser og virkemidler for
likelønn".

Arbeidsgiverforeningen Spekter gir i dette brevet høringssvar på vegne av medlemmene. Vi
representerer ca 200 medlemsvirksomheter med i alt ca 180 000 ansatte.

1. GENERELT

Spekter har tidligere uttalt at løsningene på likestillingsutfordringene ikke bare ligger i
arbeidslivspolitikken, men i høyeste grad også i familiepolitikken. Det er fortsatt slik at det er
mennene som er hovedforsørgere i norske hjem, og kvinnene som tar det meste av omsorgsarbeidet:

- Når en familie i en periode må redusere sin samlede innsats i arbeidslivet for å kunne ivareta familiens ulike omsorgsoppgaver, er det kvinnen som vanligvis går over på deltid. 47 prosent av sysselsatte mødre hadde avtale om deltid i 2004, mens bare 5 prosent av sysselsatte fedre er deltidsarbeidende.
- 67 prosent av mennene arbeider 37-44 timer per uke, mot 47 prosent av kvinnene. Mens 13 prosent av mennene jobber mer enn 45 timer i uken, gjelder det bare 3 prosent av kvinnene.
- Andelen mødre med små barn (0-2 år) i arbeid har gått ned fra 41 til 39 prosent mellom 1991 og 2004. I samme periode har andelen småbarnsmødre med midlertidig fravær økt fra 25 til 33 prosent. Årsaken er at mange mødre tar ut permisjon (bl a kontantstøtte).
- 85 prosent av mennene tok ut foreldrepenger i inntil 30 dager i første halvår i 2007, og 39 prosent av disse tok ut 25 dager.
- Bare 15 prosent er hjemme mer enn de 30 dagene som nå er "fedrekvoten".
- 93 prosent av kontantstøttemottakerne er kvinner, ergo er bare 7 prosent menn.
- Etter innføringen av kontantstøtten har mødres gjennomsnittlige arbeidstid per uke falt med 3 ¼ timer. Det tilsvarer nesten 20 % reduksjon, eller 11.000 årsverk. Tilsvarende har samfunnet tapt rundt 3.300 mannlige årsverk som følge av kontantstøtten.

- Kontantstøtten har ifølge SSB ført til at mødres yrkesavbrudd er blitt lengre og at de i mindre grad går tilbake til jobb i løpet av de tre første årene etter fødselen.

Dette viser at familiepolitiske tiltak er svært viktig for å få et mer likestilt arbeidsliv. Kvinner tar fortsatt størst ansvar på hjemmebane og har dermed størst forbruk av de rettigheter lov- og avtaleverk gir i forhold til permisjon. En konsekvens av dette er at kvinner gir avkall på å være en av familiens to hovedforsørgere, og tradisjonen om at dette er mannens oppgave opprettholdes. Spekter understreker derfor at familiepolitiske tiltak er helt nødvendig for å få et mer likestilt arbeidsliv.

2. VURDERING AV DE FLERTALLETS FORSLAG

Likelønnskommisjonen har fremmet 6 konkrete tiltak for å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Hensikten har vært å finne tiltak som treffer bredt og på flere felter. Noen av tiltakene plasserer ansvaret for gjennomføring hos myndighetene, mens andre er en oppfordring og anbefaling til organisasjonene i arbeidslivet.

Ett av kommisjonens medlemmer har levert en særuttalelse. Mindretallet har begrunnet behovet for en særuttalelse med at den beskjedne reduksjon i lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som kan oppnås med flertallets forslag, ikke rettferdiggjør de uheldige virkninger forlagene kan ha for avtalefrihet i lønnsdannelsen, privat innflytelse over arbeidsdelingen i familien, og mulighetene for bedriftene til å arbeide målrettet med likestillingsspørsmål uten å bli hemmet av unødig byråkratiske kontroll- og tilsynsordninger.

Vi har i det følgende kommentert forslagene. Vi har tatt inn mindretallets syn der det har vært naturlig. Mindretallets forslag er for øvrig omtalt i punkt 3.

Tiltak 1: Likestillingsloven og Likestillings- og diskrimineringsombudet styrkes

Flertallets forslag innebærer flere lovendringer og en styrking av Likestillings- og diskrimineringsombudet, med en økning i ombudets bevilgning på 10 millioner kroner per år. Målet med tiltaket er å styrke likelønnsarbeidet i virksomhetene og å skape åpenhet om lønn, blant annet ved at arbeidsgiver utarbeider lønnsstatistikk fordelt på kjønn.

Flertallet begrunner sitt forslag med en antakelse om at arbeidsgiverne og arbeidslivsorganisasjonene i dag ikke oppfyller likelønnsbestemmelsen og retten til likelønn. Forslaget innebærer en styrking av ombudet kontrollfunksjon. Det uttales at 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.

Mindretallet ved Tom Colbjørnsen har gitt uttrykk for at det er rådgivningsfunksjonen som bør styrkes, i større grad enn ombudets kontrollfunksjon. Dette begrunnes med at det ikke er empiriske belegg for at ulovlig diskriminering skjer på bred basis, selv om enkelttilfeller forekommer. Han peker også på at aktivitets- og kontrollbasert tilsynsarbeid er mer opptatt av om aktiviteter utføres og dokumenteres, enn at gode resultater oppnås. I verste fall kan tilsynsarbeidet utarte til et voksende byråkrati som irriterer mer enn det motiverer lokale parter i likestillingsarbeidet.

Spekter støtter mindretallets forslag om at ombudets rolle vris i en mer resultatorientert retning, hvor fokus er å sette mål for likestillingsarbeidet og gi virksomhetene råd i deres fortløpende

forbedringsprosesser. På den måte får de lokale parter større innflytelse på selv å avgjøre hvilke aktiviteter som er hensiktsmessige å iverksette, og eierskapet til prosessen blir liggende hos de lokale aktørene.

Spekter støtter også mindretallets syn på at det økte ressursbehovet hos ombudet avklares i tilknytning til den ordinære budsjettprosessen.

Når det gjelder tiltaket om lønnsstatistikk er dette en utvidelse av dagens regler og vil kunne føre til større fokus på likelønnsspørsmål i den enkelte virksomhet. På den måten kan det virke positivt. Det vil imidlertid medføre en del ekstra administrasjon for mindre virksomheter som ikke allerede har lønnsstatistikk fordelt på kjøpnn. I disse virksomhetene kan tiltaket også bli problematisk ut fra personvern hensyn. Dette er også påpekt av mindretallet.

Spekter støtter mindretallet syn på at informasjon om lønnsstatistikk ikke skal kunne føres tilbake til enkeltindividers lønn.

Tiltak 2: Lønnsløft i offentlig sektor

Flertallet foreslår at myndighetene og partene i arbeidslivet gjennomfører et lønnsløft for utvalgte kvinne-dominerte yrker i offentlig sektor. Det foreslås at lønnsløftet gis til både kvinner og menn innenfor de utvalgte gruppene. Forslaget innebærer at det bevilges friske midler over statsbudsjettet, om lag 3 milliarder kroner.

Likelønnskommisjonen tar en rekke forutsetninger og forbehold når det gjelder dette forslaget:

- Det forutsettes at det etableres en avtale mellom partene om at lønnsveksten i offentlig sektor kan være høyere enn i privat sektor
- Det forutsettes at nye relative lønnsforhold mellom grupper ikke utløser kompensasjonskrav
- Det forutsettes at forslaget skal omfatte yrkesgrupper med 2/3 kvinneandel eller mer
- Det forutsettes at lønnstillegget tilsvarer gjennomsnittlig lønns-gap mellom menn og kvinner i den aktuelle sektoren
- Det forutsettes at partene i arbeidslivet må komme til enighet om hvilke yrkesgrupper som skal tilgodeses i slike ekstraordinære oppgjør
- Tiltaket krever solidaritet fra brede grupper arbeidstakere, arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene dersom lønnsløftet skal bli varig
- Kommisjonen tar forbehold om at likelønns-løftet kan være problematisk ettersom en inngripen i lønnsdannelsen kan tenkes å få utilsiktede konsekvenser for norsk økonomi, sysselsetting og konkurransekraft
- Forslaget kan innebære høyere rente og høyere leverandørkostnader for industrien
- Kommisjonen peker på at det er en utfordring om man vil klare å opprettholde de nye lønnsrelasjonene mellom yrkesgrupper i offentlig sektor, etter at lønnsløftet er gjennomført.

- Det er en fare for at gamle relasjoner reetableres over tid

Mindretallet peker på at et lønnsgap ikke nødvendigvis er urettferdig eller uakseptabelt i seg selv, eller at det i seg selv rettferdiggjør offentlige tiltak for utjevning. Colbjørnsen peker på at når yrker, bransjer og stillinger gir lavere lønn jo større kvinneandelen er, skyldes dette en kombinasjon av at arbeidet har ulik verdi for arbeidsgiver, og at arbeidsmarkedet er forskjellig for ulike grupper.

Mindretallet støtter følgelig ikke flertallets forslag. Det pekes på at tiltaket foreslås i en tid hvor det er knapphet på arbeidskraft, og at det er lite realistisk og rimelig at arbeidsgivere i privat sektor skal avstå fra å heve lønningene. Mindretallet sier videre at selv om organisasjonene sentralt hypotetisk kan 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.

Spekter deler mindretallets syn. Forslaget innebærer at den hundreårige tradisjonen vi har i Norge om å føre lønnsforhandlinger mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, forrykkes. Forslaget vil også få urimelige utslag, ved at for eksempel en mannlig sykepleier kan få et lønnsloft, mens en kvinnelig politibetjent i offentlig sektor ikke vil få, siden politiet er en mannsdominert gruppe. Dette synes ikke å være vurdert av kommisjonen.

Spekter mener videre kommisjonen ikke har analysert godt nok de grunnleggende forskjeller som oppstår mellom grupper med *ulike lønnssystem*. Man kan ikke sammenligne forskjeller i nominell avlønning mellom grupper som har lik lengde på utdanningen i henholdsvis privat og offentlig sektor, uten samtidig å se på lønnssystemene. Det er stort innslag av individuell lønnsdannelse blant funksjonærer i privat sektor, og disse har i gjennomsnitt høyere lønnsnivå enn det som er tilfelle innenfor hovedtariffavtalen i stat og kommune. Dette lønnsgapet minsker ikke selv om man iverksetter en opptrappingsplan.

I offentlig sektor har arbeidstakerorganisasjonene over mange år i hovedsak prioritert lavtlønte grupper. Det har ført til at lønnsspredningen mellom lavtlønte og høytlønte er blitt mindre enn i privat sektor. Dette har vært gunstig for ufaglærte kvinner i offentlig sektor - disse har lønn på samme nivå som ufaglærte kvinner i privat sektor. For grupper med videregående skole/høyskole er imidlertid gjennomsnittslønnen lavere i offentlig sektor enn i privat sektor. Disse må betale prisen for at lavtlønte (kvinnelige) arbeidstakere i offentlig sektor relativt sett har kommet bedre ut. Det er med andre ord fordelingen mellom gruppene som er ulik og som gir denne type utslag.

Etter *Spekters* mening er dette ikke "verdsettingsdiskriminering". Systemet har jo tilgodesett lavtlønte kvinner i offentlig sektor. Forskjellene er et resultat av hvordan lønnssystemene er bygd opp, og hvordan man har prioritert i de ulike sektorene. I privat sektor har man ikke hatt tilsvarende fordelingsprinsipper mellom høyt- og lavtlønte. Dette kombinert med en større grad av individuell avlønning blant høyskolegruppene i privat sektor, har ført til større forskjeller mellom lav og høytlønte i privat sektor enn i offentlig sektor.

Lønnssystemenes innvirkning på prioriteringen har vært svært synlig i årets lønnsoppgjør. Innen hovedtariffsystemene i kommunene valgte høyskolegruppene å gå til streik på grunn av at de ikke ble prioritert innenfor den samlede lønsmassen. Innenfor *Spekters* forhandlingsmodell fikk de samme gruppene et lønnsoppgjør på linje med gjennomsnittet i stat og kommune, med den følge at forhandlingsløsning ble oppnådd.

Dersom tiltaket blir gjennomført vil det ha en kortsiktig effekt. Trolig vil effekten av tiltaket forsvinne allerede ved neste lønnsoppgjør, fordi sektorenes ulike lønssystem bidrar til å skape det samme skillet på nytt. Tiltaket vil videre skape et lønnspress blant de funksjonærene i privat sektor som ligger under gjennomsnittslønnen i dag. En stor andel av disse har lønn under gjennomsnittslønnen, og det er ingen grunn til å tro at det er mulig av markedshensyn å være lojale til et slikt tiltak, slik kommisjonen forutsetter.

Spekter tror videre det er helt urealistisk å tro at de store mannsdominerte gruppene i offentlig sektor vil sitte stille og se på denne utviklingen. Den lojaliteten tiltaket forutsetter vil ikke være varig. Det er dermed stor fare for at vi får en ukontrollerbar lønnsglidning, som vil ha svært negativ innvirkning på norsk økonomi og konkurransekraft.

Spekter støtter dermed mindretallet i sitt syn på dette tiltaket.

Tiltak 3: Lavlønns- og kvinnepott i privat sektor

Kommisjonen anbefaler at partene som forhandler i privat sektor, setter av midler til kombinerte lavlønns- og kvinnepotter i lønnsforhandlingene. Forslaget innebærer ikke nødvendigvis at de totale rammene for lønnsforhandlingene påvirkes, men en omprioritering mellom kvinne- og mannsdominerte grupper i privat sektor.

Tilsvarende tiltak er blitt gjennomført i 25 år i offentlig sektor, uten at det har bidratt positivt i forhold til at kvinnedominerte grupper over tid har kommet bedre ut enn mannsdominerte. Tvert i mot vil noen si at årsaken til at utdanningsgruppene har kommet dårligere ut er nettopp slike lavtlønnsiltak, siden man ved å tilgodese kvinner i typiske lavtlønnsyrker har måttet redusere tilleggene til kvinner med høyskole- og universitetsutdanning. Spekter kan derfor ikke se noen grunn til at dette tiltaket bør gjennomføres.

Tiltak 4: Likere deling av foreldrepermisjonen

Kommisjonen foreslår at folketrygdlovens kapittel 14 endres for å sikre at mødre og fedre deler likere på foreldrepermisjonen. Forslaget innebærer at en tredjedel av foreldrepengeperioden reserveres til far og en tredjedel til mor, etter mal av den islandske foreldrepengeordningen.

I begrunnelsen for forslaget peker kommisjonen blant annet på at mange menn kvier seg for å ta ut flere uker av foreldrepermisjonen, fordi mange arbeidsgivere har en negativ holdning til at permisjonen kan deles mellom foreldrene – det oppfattes fortsatt som mors rettighet. Det hevdes 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. Arbeidsgiveren kan oppfatte det som et signal om vedkommende ikke satser fullt ut på jobben, når en far tar ut lang foreldrepermisjon, fordi det bryter med hva som er vanlig atferd for fedre.

Likelønnskommisjonen har dokumentert at en av årsakene til at kvinner henger etter lønsmessig i forhold til menn, er fravær fra arbeidet blant annet på grunn av uttak av svangerskapspermisjonen. Kommisjonen legger til grunn at dersom permisjonsordningen innrettes slik at far må ta ut mer av permisjonen enn hva tilfellet er i dag, vil man kunne oppnå større grad av likedeling av omsorgsoppgavene mellom menn og kvinner. En likere fordeling av omsorgsoppgavene vil igjen kunne bidra positivt til kvinners lønnsutvikling i arbeidslivet.

Som nevnt innledningsvis er Spekter opptatt av å synliggjøre at familiepolitikk og arbeidslivspolitikkk henger nøye sammen i arbeidet for økt likelønn. Det er svært viktig at menn tar mer ansvar for de forpliktelsene familiene har i hjemmet, for å få til ytterligere likestilling og likelønn i arbeidslivet. Spekter har tidligere konstatert det samme som Likelønnskommisjonen, nemlig at fravær fra arbeidet, f.eks. på grunn av svangerskapspermisjon og deltid, innebærer at man går glipp av kompetanse-, karriere- og lønnsutvikling. Det er derfor viktig at fedre stimuleres til å delta ytterligere i familielivet, slik at kvinner som ønsker det, kan øke sin yrkesdeltagelse. Spekter har samtidig understreket at familiens valgfrihet er viktig for svært mange arbeidstakere, og at det er et kontroversielt forslag. Her er det nok å vise til debatten rundt kvinners mulighet til å amme barnet i anbefalt periode, dersom fedre skal ha en tredjedel av permisjonen. Dette har særlig vært nevnt i forhold til de foreldre som velger 42 ukers permisjonslengde med full lønn.

Mindretallet mener tiltaket vil innebære et statlig inngrep i en beslutning som tradisjonelt har blitt ansett som et privat anliggende. Det vil redusere parets mulighet til å finne en løsning som er velegnet for deres situasjon. Fleksibiliteten i privatlivet reduseres, og erstattes av mer statlig og lovpålagt standardisering.

Arbeidsgiverforeningen Spekter mener forslaget må konsekvensutredes grundigere før man går videre med forslaget. Det er ingen tvil om at en likere fordeling av foreldrepermisjonen vil kunne bidra positivt til likestillingen i arbeidslivet. Konsekvensene av tiltaket er imidlertid ikke belyst godt nok av kommisjonen.

Tiltak 5: Rettigheter etter endt foreldrepermisjon

Organisasjonene i arbeidslivet oppfordres til å innføre en tariffestet rett for arbeidstakere som har fravær fra arbeidsplassen på grunn av foreldrepermisjon som innebærer at disse får tariffestet rett til et gjennomsnittlig lønnstillegg - som minimum - ved tilbakekomst til arbeidsplassen.

Mindretallet foreslår en variant av dette, ved at bedrifter og lokale tariffparter bør vurdere om ansatte i foreldrepermisjonen skal gis et lønnstillegg i permisjonstiden svarende til gjennomsnittlig lønnsutvikling i den aktuelle yrkesgruppen.

Spekter mener det er grunn til å peke på at begge forslagene innebærer en forskjellsbehandling av de som er ute i ulike permisjoner. Dersom en arbeidstaker f.eks. tar utdanningspermisjon, er det ikke tilsvarende automatikk i lønnsreguleringen. I lønnsystemer basert på individuell avlønning, vil forslaget videre kunne innebære at arbeidstakere som har hatt foreldrepermisjon, vil få en sterkere rett til lønnsregulering enn de som har stått i ordinært arbeid i perioden.

Spekter er avvisende til å tariffeste dette som rettighet. Spekter er imidlertid enig i at de lokale bør ha diskusjoner om dette i det årlige forhandlingene, slik at man har et bevisst forhold til hvilken effekt en foreldrepermisjon kan ha for den enkeltes lønnsutvikling og eventuelt kan komme med korrigerende tiltak der dette synes riktig.

Tiltak 6: Rekruttering av kvinner til ledelse

Kommisjonen foreslår at Regjeringen utformer et prosjekt med støtte til virksomheter og organisasjoner med sikte på å øke rekrutteringen av kvinner til lederstillinger, slik at bedrifter og andre kan søke om midler til målbevisst arbeid med sikte på å øke kvinneandelen i lederstillinger.

Spekter har ingen særlige innvendinger mot dette tiltaket, og mener det kan bidra positivt til å få flere kvinner til å ta lederstillinger.

3. ØVRIGE TILTAK

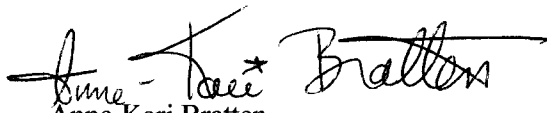
Mindretallet har som alternativ til lønnsløftet (tiltak 3) foreslått at det gjennomføres endringer i de offentlige forhandlingsregimene. Det vises her til at mye av årsakene til av kvinnedominerte yrker i det offentlige sakker akterut, ligger i måten frontfagsmodellen har blitt praktisert på, ved at det tradisjonelt gis kronetillegg i stedet for prosenttillegg og at det forhandles innenfor en ramme som ikke har hensyntatt funksjonærene i privat sektors lønnsvekst. Mindretallet peker på at partene i arbeidslivet nå er i ferd med å endre på deler av dette, og at det er et skritt i riktig retning for særlig utdanningsgruppene i offentlig sektor.

Videre peker mindretallet på at flere forhold som vil styrke utdanningsgruppenes forhandlingsmakt i tiden framover og som dermed gjør at større grad av lokale forhandlinger kan bidra gunstig i forhold til lønnsnivå. Dette vil imidlertid kunne variere i ulike delmarkeder og mellom ulike arbeidstakergrupper. Over tid er det likevel grunn til å tro at man ved større grad av lokale forhandlinger vil kunne ta ut gevinster fra knapphet i delmarkedene på en helt annen måte enn man kan i sentrale forhandlinger. Mindretallet foreslår derfor at partene i offentlig sektor øker bruken av lokale forhandlinger der innslaget av kvinnedominerte yrkesgrupper er stort.

Spekter støtter mindretallets syn i synet på forhandlingssystemenes betydning for lønnsforskjellene mellom offentlig og privat sektor. I helsesektoren er disse systemene blitt betydelig endret siden helsereformen i 2002, og vi ser at flere og flere av de store kvinnedominerte gruppene ønsker større grad av lokale forhandlinger. Det er likevel for tidlig å si hvilken effekt dette vil ha for lønnsutviklingen til gruppene som helhet, til det har ikke de nye systemene fått virke lenge nok. Dette vil Spekter følge nøye med på i tiden framover.

Resultatene vil avhenge av gruppenes evne til å akseptere lønnsforskjeller både mellom helseforetak og mellom individ. Erfaring viser at slik aksept tar tid å utvikle. Prisen for en høyere gjennomsnittslønn i en gruppe ligger imidlertid i at man må oppgi likhetsidealet, og i større grad akseptere subjektive kriterier som den enkelte resultats og prestasjoner som kriterier i lønnsdannelsen.

Med vennlig hilsen
Arbeidsgiverforeningen Spekter



Anne-Kari Bratten
Viseadministrerende direktør