



Sagsnr. 07-1431
Ref. JLY/lgy
Den 15. maj 2009

LO's ligelønsstrategi

Del I. Baggrund for strategien

Løngabet i Danmark mellem kvinders og mænds løn har været konstant over de seneste 20 år. Der kan iagttages ganske små bevægelser, men eftersom de går i begge retninger, ser det ikke ud til, at hverken tiden, kvinders stadig større erhvervs erfaring, eller højere uddannelsesniveau 'arbejder for sagen'.

Den konstante uligeløn på det danske arbejdsmarked er en stor udfordring for både virksomheder, ledere, lønmodtagere, politikere, forskere og for arbejdsmarkedets parter. Det er også en helt central udfordring for LO, for det enkelte forbund, for de lokale fagforeninger og den enkelte tillidsrepræsentant.

Årsagen til uligeløn er kompleks og sammensat, derfor må LO pege på forskellige løsninger, der retter sig mod alt fra tillidsrepræsentanten og arbejdspladsniveauet til lovgivning, overenskomster og det fagretlige system.

LO's ligelønsstrategi er dels rettet mod, det vi gør i regi af fællesskabet LO, og dels en række tiltag man kan vælge at gøre brug af på overenskomstniveauet i de enkelte forbund.

Hvad siger medlemmerne om ligeløn?

LO har netop fået lavet en Gallupundersøgelse omkring ligeløn, der viser, at 38 % af de adspurgte mænd og 73 % af de adspurgte kvinder mener, at uligeløn er det største udestående i forhold til ligestilling. 32-39 % tilkendegiver at de ikke ved, hvad deres kolleger tjener og kun 2 % svarer bekræftende på, at der bliver offentliggjort en ligelønsstatistik på deres arbejdsplads. 77 % kvinder og 63 % mænd angiver, at det er arbejdsmarkedets parter, der har det største ansvar for at skabe ligeløn mellem kønnene.

LO's udgangspunkt for indsatsen

Ved LO-kongressen 2007 blev det besluttet at gøre ligeløn til et centralt indsatsområde i kongresperioden. I kongresbeslutningen hedder det bl.a.:

”Der eksisterer fortsat ikke ligeløn mellem mænd og kvinder på det danske arbejdsmarked. Der er behov for at kortlægge potentielle barrierer og muligheder i relation til overenskomster, det fagretlige system og lovgivning samt undersøge løndannelsens indflydelse på løngabet på de forskellige lønområder, og med baggrund heri at udvikle en faglig og politisk strategi for bekæmpelse af løngabet.

LO vil arbejde for at lukke løngabet mellem kvinder og mænd samt formulere krav til en optimal ligelønslovgivning.”

LO's ligestillings- og ligebehandlingspolitiske udvalg udarbejdede derfor et undersøgelsesdesign i samarbejde med professor ved CBS (Copenhagen Business School)

Ruth Nielsen, med henblik på netop ”at kortlægge potentielle barrierer og muligheder i relation til overenskomster, det fagretlige system og lovgivning”.

Undersøgelsen blev i efteråret 2008 forestået af Ruth Nielsen assisteret af en følge-gruppe med repræsentanter fra 3F, HK, TL, FOA og CO-industri.

I udarbejdelsen af LO's ligelønsstrategi er der bl.a. taget afsæt i anbefalingerne fra Ruth Niensens redegørelse.

Hvordan ser løngabet ud?

Løngabet ser forskelligt ud alt efter, hvilket lønbegreb man anvender, og hvilke dele af arbejdsmarkedet man beskæftiger sig med.

De seneste tal fra Eurostat placerer Danmark et pænt stykke nede af den europæiske rangstige med et overordnet løngab på 17,7 %.

LO/DA-rapporten ”Kvindens og mænds løn” fra 2003 regner sig frem til en gennemsnitforskel på kvinders og mænds løn på mellem godt 14 og knapt 20 %, alt efter om man ser på arbejdere eller funktionærer, og alt efter om man regner på smalfortjeneste eller fortjeneste pr. præsteret time.

SFI's rapport fra 2008 ”Lønforskelle mellem mænd og kvinder 1997-2006” opererer med et bruttoløngab på 17,4-19 % i 2006, et tal der er stort set uændret gennem de seneste 10 år.

Hvad skyldes løngabet?

Man har i mange år forventet, at kvinders stadig længere anciennitet og større erhvervs erfaring, samt kvinders stadig højere uddannelsesniveau ville vise sig at have en gunstig indvirkning på løngabet. Det er imidlertid ikke tilfældet. Kvinder som overordnet gruppe er i dag bedre uddannede end mænd, men det har ikke haft den forventede effekt på uligelønnen.

Den væsentligste årsag til løngabet skal findes henholdsvis i det horisontalt og vertikalt kønsopdelte arbejdsmarked; det fænomen, at kvinder yder omsorg i den offentlige sektor og mænd bygger i den private, at mænd er ledere og chefer og at kvinder ikke er det. Malet med en bred pensel.

Kvindedominerede fag værdisættes lavere end mandedominerede fag, offentlige lønninger er generelt lavere end private lønninger, sammenholdt på uddannelsesniveau.

At kvinder afholder barsel og hovedparten af andet omsorgsrelateret fravær spiller ligeledes en rolle for løngabet. LO/DA-rapporten fra 2003 kortlægger det til under 1 %, men man må formode, at det indirekte har en større effekt på lønnen, at kvinders og mænds adfærd på arbejdsmarkedet for alvor bliver forskellig i takt med, at de får børn.

Der skal mange forskellige faktorer til at beskrive løngabet og forskellene i kvinders og mænds løn – men selv når der tages højde for forskelle i uddannelse, anciennitet og branche, er der stadig en del af løngabet (3,4-7,4 % jf. LO/DA-rapporten), som ikke kan forklares.

Konsekvenser af løngabet

Løngabet mellem kvinders og mænds løn har store konsekvenser for arbejdsmarkedet og for sammenhængen mellem arbejds- og familieliv – også ud over kvinders lavere løn.

Der er risiko for, at den større grad af sociale goder og lavere løn i kvindefag cementerer kønsopdelingen yderligere. Følgerne er dårligere udnyttelse af arbejdskraften, manglende fleksibilitet, øget risiko for flaskehalse, samt mindre reelt frie valg for både kvinder og mænd, både i forhold til uddannelse og job.

Af andre konsekvenser af løngabet kan nævnes, at:

- Familierne fastholdes i den traditionelle kønsarbejdsdeling i hjemmet; at far forsøger og mor sørger for, og at mænds vej til reel ligestilling i forhold til deres børn forbliver brolagt med barrierer, der nærmest kan defineres som bagsiden ved at være på den gode side af løngabet.
- Pensionsgabet rammer kvinder med forstærket kraft, et stadig stigende problem i takt med den demografiske udvikling og den forventede mindre omfordeling mellem generationer og en stadig større egenfinansiering af pensionen.

Man kan sige, at stort set alle konsekvenser af løngabet er forbundne kar; løngabet fastholder det kønsopdelte arbejdsmarked, som fastholder kønsarbejdsdelingen i hjemmet, som fastholder kvinder og mænd i traditionelle kønsroller, som fastholder løngabet, som...!

Ligeløn og Lønkommissionen

Bl.a. som en konsekvens af konflikten i foråret 2008 i forbindelse med overenskomstforhandlingerne på det offentlige område nedsatte regeringen i efteråret en lønkommission, der skal afslutte sit arbejde inden sommer 2010.

LO ønskede i udgangspunktet en ligelønskommission bestående af eksperter, der kunne anbefale, hvorledes man kommer løngabet til livs i såvel den offentlige som den private sektor. Resultatet blev nedsættelsen af en lønkommission, der overordnet ser på både løn og ledelse med fokus på den offentlige sektor.

Kommissionens arbejde opsummeres i kommissoriet:

”Sammenfattende skal kommissionen foretage en opsummering af de forhold på det løn-, ansættelses- og ledelsesmæssige område, der vurderes at have afgørende betydning for driften og udviklingen af effektive offentlige arbejdspladser og for mulighederne for at rekruttere, motivere og fastholde en kvalificeret og engageret medarbejderstab. Forhold i relation til det kønsopdelte arbejdsmarked skal indgå i denne opsummering.”

Kommissionen undersøger og ’opsummerer’ på fem forskellige områder:

- Lønbegreber – der fastlægges relevante lønbegreber.
- Lønanalyser – der kortlægges lønninger, lønspredning og lønudvikling i den offentlige sektor og der sammenlignes med relevante grupper også i den private sektor.

- Ligelønsloven – der undersøges, om der i forhold til ligelønsloven er problemer med ligeløn på det offentlige område.
- Løndannelse – løndannelsen i den offentlige sektor undersøges nærmere.
- Ledelse – vilkårene for ledelse og rekrutteringsmønstre i den offentlige sektor belyses.

LO har i kommissionen ikke mindst forfægtet den mainstreamingsforpligtelse, som offentlige myndigheder – og dermed også Lønkommissionen er underlagt og forventer derfor, at kommissionens arbejde har køn som et tværgående element, i forhold til såvel det historiske, det faktuelle, som til det opsummerende plan.

LO ønsker bl.a. at bruge arbejdet i Lønkommissionen til at sætte en ligelønspolitisk dagsorden såvel i den private, som den offentlige sektor. Helt centralt ønsker LO, at Lønkommissionen forholder sig konstruktivt til ligelønslovens formulering omkring 'arbejde af samme værdi', således at det fremadrettede ligelønsarbejde på et ekstremt kønsopdelt arbejdsmarked får et nyt og anvendeligt redskab at håndtere.

Del II. Konkrete ligelønstiltag

LO ønsker med sin indsats at reducere løngabet allerede i indeværende kongresperiode. Tiltag, der retter sig mod de kønsopdelte uddannelser og det kønsopdelte arbejdsmarked er et selvstændigt indsatsområde i indeværende kongresperiode og er derfor ikke medtaget her.

Ligelønsstrategien er sammensat af 12 selvstændigt beskrevne indsatsområder, som overordnet set falder i to dele. Første del, der omfatter lovgivning og en mere generel indsats og anden del, der omfatter tiltag, der kan overvejes af overenskomstparterne. Tre af forslagene kræver tiltag begge steder (1, 5 og 11).

Lovgivning og generelle indsats

1. Større gennemsigtighed i løndannelse
2. Fastholdelse af kravet om oprettelse af et uvildigt ligestillingsorgan
3. Forstærkning af indsatsen for at opdage ligelønssager
4. Afklaring af begrebet "arbejde af samme værdi"
5. Øgede barselsrettigheder til mænd
6. Afdækning af anvendelsen af merarbejdsbestemmelsernes betydning
7. Afdækning af betydningen af, at lønstigninger fastlægges procentuelt
11. Fagbevægelsen skal holde de offentlige arbejdsgivere fast på deres forpligtelse efter ligelønslovens § 1b

Tiltag der kan overvejes af overenskomstparterne

1. Større gennemsigtighed i løndannelse
5. Øgede barselsrettigheder til mænd
8. Ligelønsprincippet skal fremgå eksplicit af overenskomsterne
9. Lønudligningsordninger
10. Videreudvikling af Barselsudligningsfonden
11. Fagbevægelsen skal holde de offentlige arbejdsgivere fast på deres forpligtelse efter ligelønslovens § 1b
12. Barns sygedage

1. Større gennemsigtighed i løndannelse

Den borgerlige regerings forringelse af ligelønslovens § 5a om lønstatistikker har gjort denne stort set uanvendelig. Indsigt i løndannelsen blandt mandlige og kvindelige medarbejdere er afgørende for tillidsrepræsentantens/organisationens mulighed for at imødegå uligeløn, herunder at føre sager på området.

Dette kan imødegås ved, at man gennem aftalesystemet søger at forbedre retstillingen. Krav om indsigt i løndannelsen kunne fx være formuleret som:

1. Et krav om, at der på virksomhederne løbende (halvårligt/årligt) udarbejdes lønstatistik fordelt på køn med den lavest brugbare disco-kode med celler ned til tre medarbejdere af hvert køn. Inspiration vil kunne hentes fra de offentlige lønstatistikker.

Tilsvarende bør øvrige personalegoder registreres fordelt på køn og i det hele taget kan detaljeringsgraden drøftes: Smalfortjeneste kontra mere detaljeret statistik opdelt på timeløn, personlige tillæg, bonus, overtid/merarbejdstid, genetillæg m.v. Inspiration til forskellige lønbegreber kan hentes i SFI-rapporten 08:28¹. Herved sikres en sammenlignelighed lønelement for lønelement.

LO anbefaler et begreb, der korrigerer for forskelle i fraværsmønstret og genbetalingen, fx døgnarbejde. Smalfortjeneste kunne være et sådant begreb.

Statistik/lønoplysningspligten kan udbygges med et nærmere specificeret krav om handlepligt (for samarbejdsudvalget eller de lokale parter) i tilfælde, hvor skævheder konstateres.

2. Et krav om, at tillidsrepræsentanten/afdelingen på begæring eller ved konkret opstået mistanke gives adgang til lønoplysningerne. Persondataloven vil her skulle iagttages.
3. Der kunne rejses krav om etablering af Ligelønsscreeningsteam bestående af repræsentanter fra de overenskomstbærende organisationer på området. Disse skal kunne foretage screeninger på eget initiativ eller efter henvendelse fra virksomheden eller tillidsrepræsentanten. Også her må Persondataloven tænkes ind.
4. Et krav om, at der til brug for overenskomstforhandlinger og/eller lønforhandlinger udarbejdes en kønsopdelte lønstatistik med en nærmere aftalt detaljeringsgrad, jf. under 1.
5. LO skal naturligvis fortsat fastholde regeringen på, at ligelønslovens § 5a ikke sikrer en effektiv gennemførelse af ligelønsprincippet og derfor må forbedres.

¹ Ud fra en kønsvinkel er begrebet 'fortjeneste pr. præsteret time', der anvendes dels i SFI-rapporten, dels i LO/DA-rapporten "Kvindes og mænds løn" problematisk. Sanne Udsen skriver i SFI 08:24 "Det kan med andre ord ikke anbefales at anvende lønbegrebet 'fortjeneste pr. præsteret time' i en løns- og/eller lønforskelsstatistisk sammenhæng. Det skyldes, at

- Lønbegrebet ikke kan antages at være i overensstemmelse med ligelønsloven
- Lønbegrebet dækker ikke over den enkelte kvindes gennemsnitsløn
- Lønbegrebet dækker ikke over arbejdsgiverens omkostninger
- Lønbegrebet dækker ikke over potentiel løn."

2. Fastholdelse af kravet om oprettelse af et uvildigt ligestillingsorgan

Fagbevægelsen skal holde fast i sin kritik af den danske regerings manglende implementering af art. 20 i sammenskrivningsdirektivet (recastdirektivet). Direktivets krav om etablering af et uvildigt organ til overvågning og proaktivitet i relation til ligebehandlingsindsatsen kan opfyldes ved:

- Etablering af et bredt funderet videnscenter – med udgangspunkt i det den borgerlige regering nedlagde ved sin tiltrædelse. Det centrale i dette videnscenters virke var debat, information, forskning og iværksættelse af forskning samt overvågning. Arbejdsmarkedets parter var repræsenteret og dagsordensættende for centrets virke.
- Etablering af en egentlig ombudsmandsinstitution på området. En ombudsmandsinstitution vil være en primært juridisk funderet institution.

3. Forstærkning af indsatsen for at opdage ligelønssager

En mere offensiv retssagsstrategi kunne fremmes ved, at LO og forbundene forpligter sig til at geare tillidsfolk, forhandlere, afdelinger og forbundsrepræsentanter til at arbejde med ligelønsproblematikker.

For så vidt angår tillidsrepræsentanterne kunne der tænkes i, at ligelønsproblematikken indarbejdes i grunduddannelsen.

Tilsvarende bør man udbrede bevidstheden om samarbejdsudvalgenes mulighed for at overvåge den kønsmæssige lønudvikling, jf. samarbejdsaftalernes afsnit om nedsættelse af ligestillingsudvalg.

4. Afklaring af begrebet 'arbejde af samme værdi'

En del af tænkningen bag målprogrammet for indeværende kongresperiode har været at få defineret, hvad Fagbevægelsen LO lægger i begrebet 'arbejde af samme værdi'. Årsagen hertil er, at netop en uklar definition gør det svært at bruge begrebet, og det er her uligelønnen trives bedst.

5. Øgede barselsrettigheder til mænd

LO skal fortsætte bestræbelserne på, at en stadig stigende andel af barselsorloven reserveres til fædre. Herunder kunne man tænke i at gøre overenskomsternes barselsrettigheder lige så fleksible som lovens, hvilket ville forbedre fædrenes muligheder for rent faktisk at få glæde af de reservede rettigheder.

6. Afdækning af anvendelsen af merarbejdsbestemmelsernes betydning

Det skal afdækkes, i hvilket omfang arbejdsgivers adgang til at dekretere merarbejde (til almindelig timesats) er steget inden for de senere år, navnlig på områder, hvor de dyre vikarordninger er poppet op (pædagoger, sygeplejere mv.). Afdækningen ville muligvis kunne danne grundlag for en normeringsdrøftelse.

7. Afdækning af betydningen af, at lønstigninger fastlægges procentuelt

Effekten af procentuelle lønstigninger set i et historisk og nutidigt perspektiv skal undersøges. I det historiske perspektiv bør dog tillige indgå den traditionelle prioritering af rammen mellem mande- og kvindefag på henholdsvis løn og bløde krav. Er løngabet til en vis grad begrundet heri og cementeres det via procentuelle lønstigninger?

8. Ligelønsprincippet og overenskomsterne

En forstærket indsats på ligelønsområdet og en sikring af fremtidig adgang til at kunne få sager om ligeløn prøvet i det fagretlige system, kan tilvejebringes ved at ligelønsprincippet indskrives i overenskomsterne. Dette kan ske på flere måder. Fx:

- Der kan ved overenskomstforhandlingerne 2010-2012 rejses krav om, at ligelønsprincippet indskrives i overenskomsten tillige med bestemmelser om adgangen til at vælge fagretlig behandling. Den faglige Voldgiftsret skal kunne udmåle godtgørelse.
- Der kan ved overenskomstforhandlingerne rejses krav om, at ligelønsdirektivets/recastdirektivets bestemmelser om ligeløn implementeres af parterne. En sådan implementering bør tilsvarende indeholde hjemlen til at udmåle godtgørelse.

Kravene skal i så fald rejses som en præcisering af allerede gældende praksis. Videre kan det overvejes, om man skal gå efter en litra-bestemmelse i mæglingforslaget.

En del forbund har udtrykt bekymring for, om man herved afskærer sig fra at føre sagerne civilretligt, grundet subsidiaritetsprincippet. Dette kan afbødes ved at præcisere, at muligheden for fagretlig behandling ikke afskærer forbundet fra at vælge at forfølge kravet civilretligt.

9. Lønudligningsordninger

For nogle forbund vil en udligning af løngabet gennem udligningspuljer (inspireret fra Sveriges "*jämställtetspotten*") kunne være en mulighed. En kopiering af den svenske model vil indebære:

- At der under overenskomstforhandlingerne aftales afsat en særlig procentsats af rammen til kompensering af identificerbart lavtlønnede grupper.

En sådan vedtagelse vil skulle ske som et led i den decentrale forhandlingsproces. Videre forudsættes det at medføre en dyberegående afdækning af lønstrukturerne med henblik på at identificere, hvilke lønmodtagergrupper, som bør tilgodeses inden for overenskomstområderne.

10. Videreudvikling af Barselsudligningsfonden

I Danmark har vi allerede etableret en udligningsfond eller 'udligningspulje', som man kunne tænke i at videreudvikle ikke mindst i forhold til omsorgsrelateret fravær. Relevante elementer heri kunne være:

- En gradueret udvidelse af fondenes dækningsområder og disses solidariske finansieringsprincip i takt med, at de overenskomstmæssige rettigheder forbed-

res. Her kunne man fx tænke i at sikre fuld pensionsdækning under hele barselsorloven eller at give arbejdsgiver fuld lønrefusion for alle afholdte lønudgifter.

- At lægge omsorgsrelateret fravær, der allerede er forhandlet på plads, ind i fondens/fondenens regi.
- På sigt kunne man tænke i at udvide ordningen til dækning af barns første sygedag – med mulighed for udvidelse til to eller flere dage. Dækning af omsorgsdage (p.t. mest relevant i det offentlige, men kan aftalemæssigt tænkes udvidet), børns hospitalsindlæggelse og af udgifter i relation til fravær på grund af sygdom eller arbejdsulykke.

11. Fagbevægelsen skal holde de offentlige arbejdsgivere fast på deres forpligtelse efter ligelønslovens § 1b

Regeringen/ressortministerierne skal holdes fast på forpligtelsen til at mainstreame, herunder navnlig regeringens/finansministerens (og herunder de enkelte ministerier, styrelser m.v.) pligt til som arbejdsgivere at tænke i kønsmæssig mainstreaming ved tildeling af løn og i forbindelse med nyansættelser.

12. Barns sygedage

På det offentlige område fik man ved sidste forhandling ret til barns anden sygedag, foruden retten til fuld løn under barns første sygedag, dette kunne overføres til det private arbejdsmarked i 2010 og 2011. Der er stadig områder, der ikke har barns første sygedag.