

Det danske ligelønsproblem og mulige løsninger

Forud for sit foretræde for Folketingets Ligestillings- og Beskæftigelsesudvalg den 3. oktober 2012 vil 2020-samarbejdet opsummere den problemstilling og de mulige løsningsforslag, som vi ønsker at forelægge for de to udvalg. Det gør vi nedenfor.

2020-samarbejdet er et ligelønssamarbejde mellem Sundhedskartellet, Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL), Socialpædagogerne (SL) og Dansk Socialrådgiverforening (DS). Samarbejdet blev etableret i kølvandet på Lønkommissionens redegørelser, der viste, at danske mænd i gennemsnit tjener knap 18 pct. mere end danske kvinder. Vi repræsenterer 215.000 medlemmer – hovedsagligt kvinder, der er beskæftiget i den offentlige sektor.

1. Løngabet

I Danmark er der stor forskel på, hvad kvinder og mænd tjener, og i gennemsnit får danske mænd 18 pct. mere i lønningsposen end danske kvinder¹ - det på trods af, at danske kvinder er højere uddannet end danske mænd, og at danske kvinder og mænd har omtrent lige stor erhvervs erfaring.² F.eks. får en politibetjent i gennemsnit udbetalt over 2,5 mio. mere end en jordemoder over et helt arbejdsliv, og en bygningskonstruktør får udbetalt over 3 mio. mere end en bioanalytiker.³ Det selvom de alle har samme uddannelsesniveau.

Uddannelsesniveau og erhvervs erfaring kan altså ikke forklare det store løngab. Forklaringen skal findes andre steder. For det første arbejder kvinder og mænd i forskellige fagⁱⁱ - og lønnen er høj i de fag, hvor der er mange mænd ansat, og tilsvarende lav i de fag, hvor der er mange kvinder ansat.^{3 iii} Vi taler her om det kønsopdelte arbejdsmarked, der også kan illustreres ved en sammenligning af en socialrådgivers og en bygningskonstruktørs arbejde i kommunen.

86 pct. af de socialrådgivere, der er ansat i landets kommuner, er kvinder, og godt 83 pct. af de bygningskonstruktører, der er ansat i landets kommuner, er mænd. Vi har altså at gøre med henholdsvis et kvinde- og et mandedomineret fag. Begge faggrupper udfører kommunal sagsbehandling: Bygningskonstruktøren behandler kommunale sager om teknik og byggeri, mens socialrådgiveren behandler kommunale sager om mennesker. Begge har de en mellemlang videregående uddannelse, men bygningskon-

¹ Lønkommissionen (2010), "Lønkommissionens redegørelse," Bind 1, p. 263.

² Deding og Larsen (2008), "Lønforskelle mellem mænd og kvinder, 1997 - 2006", SFI, 08:28, pp. 17-18 og p. 52.

³ Holt og Larsen (2010), "Løngabet og det kønsopdelte arbejdsmarked" i Deding og Holt (red.), "Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd", 10:12 SFI, p. 88.

struktøren tjener 34 kr. mere i timen end socialrådgiveren. Det svarer til 1.258 kroner mere om ugen (37 timer * 34 kroner) eller over 65.000 kroner på et år (1924 timer*34 kroner).⁴

Også andre faktorer end det kønsopdelte arbejdsmarked har indflydelse på løngabet – f.eks. det forhold, at flere mænd end kvinder har ledende stillinger, samt at flere mænd end kvinder arbejder indenfor den private sektor^{iv}, hvor lønningerne er højere end i den offentlige sektor.⁵ Disse faktorer kan imidlertid ikke forklare forskellen mellem socialrådgiverens og bygningskonstruktørens løn – her er der jo tale om to personer på basisniveau (dvs. at de ikke er ledere), der begge arbejder i den offentlige sektor.

2. Lønforskellene reproducerer sig selv

Det moderne ligelønsproblem har historiske årsager. Historisk set har mænd altid tjent mere end kvinder – også selvom mand og kvinde stod ved samme samlebånd og udførte nøjagtigt det samme arbejde. Det skyldtes dels en forestilling om, at mænds arbejdskraft var mere værd end kvinders⁶, dels en samfundsnorm om, at mænd skulle forsørge en familie og derfor skulle have mere i løn.⁷ Man talte om det såkaldte forsørgertillæg.

Det danske overenskomstsysteem har mange fordele. En ulempe ved systemet er imidlertid, at det har en række indbyggede mekanismer, der gør, at det fastholder de eksisterende lønforskelle. Ved overenskomstforhandlinger får alle faggrupper typisk forhandlet en næsten identisk lønfremgang i hus, og dermed reproduceres de eksisterende lønforskelle mellem mande- og kvindefag nærmest automatisk, hver gang en overenskomst fornyes.⁸ Det er grunden til, at det er bedre betalt at arbejde med teknik, økonomi og byggeri, end med humaniora, sundhed og pædagogik. Det handler ikke om, at arbejdet i de førstnævnte grupper er mere værd, men at arbejdet i de førstnævnte grupper historisk er blevet udført af mænd, der skulle forsørge en familie – og derfor er blevet højere aflønnet.

⁴ På samme måde tjener den kommunalt ansatte diplomingeniør, der arbejder i et mandetungt fag, ca. 130.000 kr. mere end den kommunalt ansatte socialrådgiver om året. Det på trods af, at også disse to medarbejdere har samme uddannelsesniveau. Se slutnote IV for lønniveau.

⁵ Holt og Larsen (2010) "Løngabet og det kønsopdelte arbejdsmarked" i Deding og Holt (red.), "Hvorfor har vi lønforskel mellem kvinder og mænd", 10:12 SFI, pp. 86-91.

⁶ Se f.eks. Fris Laneth (2010), "Familieoverhovedets og husmoderens lange vanskelige samliv" i Deding og Holt (red.) "Hvorfor har vi lønforskel mellem kvinder og mænd?", 10:12 SFI, p. 26 eller det norske Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartements redegørelse af den norske ligelønskomites arbejde i årene 1949 – 1958, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/1997/nou-1997-10/5/2.html?id=344576>.

⁷ Bjørst (2005), "Ligeløn for job af samme værdi", pp. 229-231.

⁸ Jørgensen (2010), "Forhandlingssystemet i det offentlige og ligeløn."

2020-samarbejdet ønsker på ingen måde det kollektive forhandlingssystem tilsidesat. Erfaringerne fra det private arbejdsmarked, hvor lønnen i højere grad forhandles decentralt, viser jo, at dette ikke øver positiv indflydelse på ligelønnen.⁹ Vores pointe er blot, at løngabet skal løses i et samspil mellem lovgiver og arbejdsmarkedets parter. Forhandlingssystemet alene kan ikke bryde med århundreders uretfærdighed. Vi har brug for en mere præcis lovgivning og nye værktøj.

3. Uddannelse betaler sig ikke – ikke for alle i hvert fald

Lønkommissionen konkluderede, at det som hovedregel kan betale sig at uddanne sig i Danmark, fordi man får et økonomisk afkast af sin uddannelse – jo længere uddannelse, desto tilsvarende højere løn.

Kommissionens beregninger viste imidlertid også, at det ikke er alle uddannelser, som det kan betale sig at tage. Tager man en mellemlang videregående uddannelse indenfor et kvindedomineret fag – som pædagog, sygeplejerske eller socialrådgiver – og søger ansættelse i det offentlige, får man nemlig et meget ringere økonomisk afkast af sit uddannelsesniveau i forhold til andre uddannelser.^v Det er ikke hensigtsmæssigt for et samfund, hvor der også er brug for mange sygeplejersker og pædagoger. For et viden-samfund som det danske, hvor vi på grund af de forholdsvis høje lønninger er nødt til at konkurrere med udlandet på viden, er det vigtigt, at det kan betale sig for den enkelte borger at uddanne sig. Det sikrer et højt vidensniveau.

4. Hvad kan der gøres?

4.1 Præcisering af Ligelønsloven

I den danske Ligelønslov står der, at der skal være lige løn for arbejde, der har samme værdi. Arbejder to medarbejdere for den samme arbejdsgiver og har deres arbejde samme værdi, skal de to som udgangspunkt have lige løn – også selvom det arbejde, som de udfører, er forskelligt, og de arbejder i vidt forskellige fag. Det fremgår klart af loven.

Problemet med Ligelønsloven er bare, at den er svær at bruge i praksis. Blandt andet fordi den ikke angiver nogen retningslinjer for, hvordan man undersøger, om et arbejde har samme værdi. Vi har derfor brug for at få ændret loven, så den indeholder definitioner og begreber, der kan hjælpe i arbejdet med at foretage sammenligninger af arbejde på tværs af fag og arbejdsområder. Til inspiration angående hvordan dette kan gøres, kan man blandt andet kigge til Sverige og Norge.

⁹Holt og Larsen (2010), "Løngabet og det kønsopdelte arbejdsmarked" i Holt og Larsen (red.), "Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd?" 10:12,SFI, pp. 80- 81.

Herudover vil det være ønskværdigt, at reglerne om kønsopdelt lønstatistik skærpes, og at der løbende foretages målinger af om forskellen mellem mænd og kvinders løn indsnævres.

Se slutnote for de foreslående lovgivningsændringer, som vi konkret peger på.^{vi}

4.2 Jobvurderingssystem

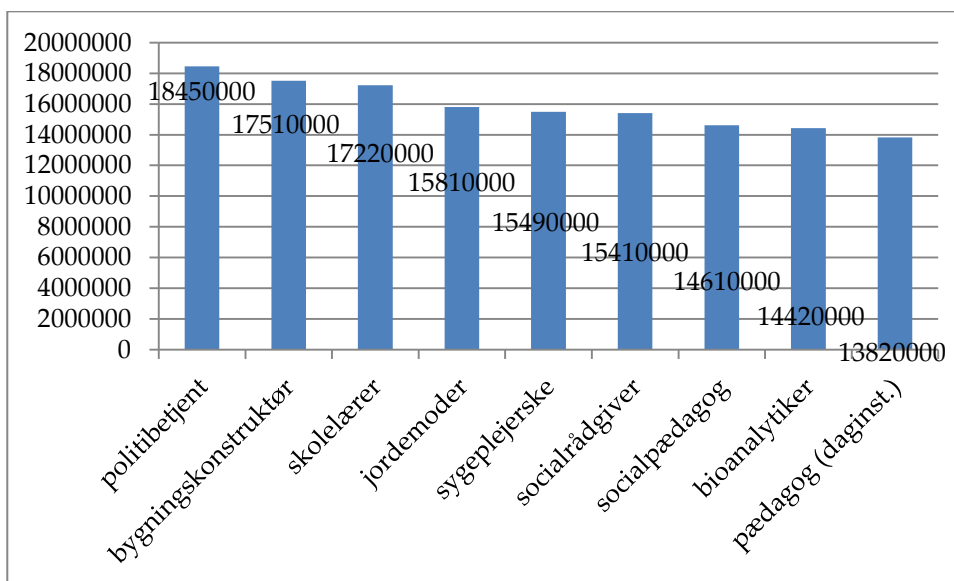
For at gøre op med det system, hvor de eksisterende lønforskelle automatisk reproducerer sig selv, er medarbejdere og arbejdsgivere nødt til at kunne sammenligne forskellige jobtyper og vurdere hvor stor værdi, de har i forhold til hinanden. F.eks. skal en kommune kunne sammenligne værdien af de jobs, som de kommunalt ansatte medarbejdere i forskellige fag udfører. Her er et kønsneutralt jobvurderingssystem, som både arbejdsgivere og arbejdstagere kan støtte op om, en oplagt løsning. Et jobvurderingssystem gør det nemlig muligt at sammenligne forskellige typer af arbejde, fordi systemet opstiller en række kriterier, som man skal lægge vægt på, når man sammenligner de forskellige jobs. Det kan f.eks. være uddannelse, anstrengelse, ansvar etc.

Sverige er et af de lande, der har indført et jobvurderingssystem med god effekt.^{vii}

SLUTNOTER:

ⁱ **Lønforskel over et livsforløb:** Over et livsforløb bliver den månedlige lønforskel mellem de mande- og kvindedominerede fag med samme uddannelsesniveau til mange penge. Lønkommissionens beregninger giver et billede af forskellen i livsindkomster for medarbejdere med en mellemlang videregående uddannelse:

Figur: Livsindkomster (ved fuld tid og ingen tidlig tilbagetrækning) for medarbejdere med en mellemlang videregående uddannelse (mio. kr.):



Note: Regressionsanalyserne er foretaget for den standartberegnete timefortjeneste inkl. genetillæg.

Kilde: Lønkommissionen (2010), Lønkommissionens Redegørelse, bind 1, pp. 166 – 167.

ⁱⁱ **Det kønsopdelte arbejdsmarked:** Danmark har et ekstremt kønsopdelt arbejdsmarked – danske mænd arbejder typisk med teknik, økonomi og byggeri, mens danske kvinder arbejder med humaniora, sundhed og pædagogik.

Tabel: Eksempler på det kønsopdelte arbejdsmarked i Danmark:

	Kvinder	Mænd
Sygeplejersker ansat i regionerne	96,1 pct.	3,9pct.
Pædagoger ansat i kommunen	86,0 pct.	14,0 pct.
Socialrådgivere ansat i kommunen	86,4 pct.	13,6 pct.
Socialpædagoger ansat i regionerne	75,9 pct.	21,4 pct.
Social- og sundhedsassistenter ansat i kommunen	96,2 pct.	3,8 pct.
Håndværkere ansat i kommunen	3,3 pct.	96,7 pct.

Diplomingeniører ansat i kommunerne	30,5 pct.	69,5 pct.
Bygningskonstruktører ansat i kommunen	16,6 pct.	83,4 pct.

Kilde: Lønkommissionen (2010), *Lønkommissionens Redegørelse*, bind 1, pp. 342-354.

iii **Lønnen er forskellig i kvinde- og mandefag:** Lønkommissionen lavede en analyse, hvor man sammenlignede forskellige typer jobs, der udførtes af medarbejdere med samme uddannelsesniveau. Analysen viste, at de såkaldte "mande- og kvindedefag" var meget forskelligt lønnet – også selvom medarbejderne i fagene havde det samme uddannelsesniveau og var ansat af den samme, offentlige arbejdsgiver.

Tabellerne nedenfor sammenligner lønnen for grupper af medarbejdere i den offentlige sektor, der har en mellemlang videregående uddannelse. Tabellerne illustrerer den timemæssige lønforskel:

Pædagogers løn sammenlignes med "mandetunge"-medarbejdergruppe, der arbejder i kommunen:

Gruppe	Standardberegnet timefortjeneste ekskl. gene	Lønforskel (indekseret)
Pædagoger	170 kr	100
Håndværkere	184 kr	108
Bygningskonstruktører	224 kr	132

Socialpædagogernes løn sammenlignes med "mandetunge"-medarbejdergruppe, der arbejder i regionen:

Gruppe	Standardberegnet timefortjeneste ekskl. gene	Lønforskel (indekseret)
Socialpædagoger	175 kr	100
Diplomingeniører	270 kr	154

Sygeplejerskers løn sammenlignes med "mandetunge"-medarbejdergruppe, der arbejder i regionen:

Gruppe	Standardberegnet timefortjeneste ekskl. gene	Lønforskel (indekseret)
Sygeplejersker	176 kr	100
Diplomingeniører	270 kr	153

Socialrådgivernes løn sammenlignes med "mandetunge"-medarbejdergruppe, der arbejder i kommunen:

Gruppe	Standardberegnet timefortjeneste ekskl. gene	Lønforskel (indekseret)
Socialrådgivere	190 kr	100
Bygningskonstruktører	224 kr	118
Diplomingeniører	257 kr	135

Kilde: Lønkommissionen (2010), *Lønkommissionens Redegørelse*, bind 1, pp. 122-124 og pp. 345-354.

iv **Kvinder og mænd arbejder i forskellige sektorer:** Kvinder arbejder i højere grad end mænd i kommuner og regioner, mens mænd oftere end kvinder arbejder i stat og på det private arbejdsmarked:

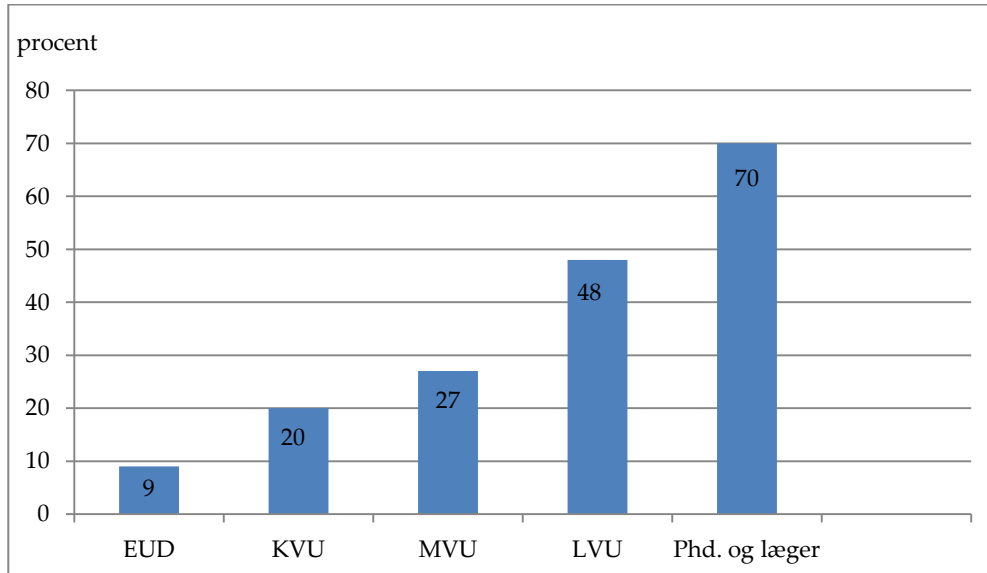
Figur: Kønsfordeling i de enkelte sektorer, 2007

	Mænd	Kvinder
Offentlig sektor i alt	29 pct.	71 pct.
<i>Heraf: stat</i>	54 pct.	46 pct.
<i>regioner</i>	24 pct.	76 pct.
<i>kommuner</i>	22 pct.	78 pct.
Privat	62 pct.	38 pct.
I alt på arbejdsmarkedet	52 pct.	48 pct.

Kilde: Lønkommissionen (2010), *Lønkommissionens Redegørelse*, bind 1, p. 257.

v **Lavt afkast ved at tage en mellemlang videregående uddannelse:** Hvor forskellen mellem at tage en Erhvervsuddannelse (EUD) og en kort videregående uddannelse (KVU) er 11 procentpoint, er forskellen ved at lægge et uddannelsesniveau oven i sin KVU og dermed opnå en mellemlang videregående uddannelse (MVU) kun 7 procentpoint. Der er dobbelt så mange kvinder som mænd, der har en MVU. Forskellen mellem at lægge endnu et uddannelsesniveau ovenpå sin mellemlange videregående uddannelse er derimod hele 21 procentpoint. Figuren nedenfor illustrerer lønafkastet ved de forskellige uddannelsesniveauer for ansatte i den offentlige sektor:

Figur: lønafkast af forskellige uddannelser i den offentlige sektor



Note: Regressionsanalyserne er foretaget for den standardberegneede timefortjeneste inkl. genetilæg.

Kilde: Lønkommissionen (2010), *Lønkommissionens Redegørelse*, bind 1, p. 154.

vi **Ændringer af ligelønsloven:** 2020-samarbejdet anbefaler en række ændringer af Ligelønsloven. Det drejer sig om følgende ændringer, som også LO har vedtaget, at man vil arbejde for. Ændringerne bygger på en rapport, som dr. jur. Ruth Nielsen har udarbejdet for LO (Nielsen (2012), "Ligeløn og arbejde af samme værdi," LO-dokumentation 2012/0 1, Del 2):

-
- A) At der sker en præcisering i lovteksten eller bemærkningerne til loven af, at bevisbyrden vender fra arbejdstageren til arbejdsgiveren allerede, når det ved 'første øjekast' (prima facie) ser ud som om, der tilsyneladende sker forskelsbehandling
 - B) At der sker en præcisering af begrebet 'arbejde af samme værdi' i lovteksten eller bemærkningerne til loven. Ligelønslovens § 1, stk. 3 kan fx omformuleres til:
"Bedømmelsen af arbejdets værdi skal ske ud fra en helhedsvurdering af relevante kvalifikationer og andre relevante faktorer. Til vurdering af, om arbejdstagere varetager samme arbejde eller arbejde af samme værdi, bør det fastslås, hvorvidt disse arbejdstagere kan anses for at være i sammenlignelige situationer under hensyntagen til en række faktorer, bl.a. arbejdets krav til kundskaber, færdigheder, fysisk og psykisk anstrengelse og ansvar. Spørgsmålet må afgøres ud fra en af den almindelige løndannelse uafhængig, direkte vurdering af de pågældende arbejdergruppers indsats i produktionen"
 - C) At det præciseres, at udtrykket "produktionen" skal forstås bredt, således at det ikke specielt refererer til industriproduktion, men fx også til produktion af serviceydelser i omsorgssektoren.
 - D) At det præciseres, at ligelønskravet også gælder, selv om arbejdstagerne tilhører forskellige fag, og deres løn er reguleret i forskellige kollektive overenskomster.
 - E) At det siges eksplicit i lovteksten, at forskellig markedsværdi ikke kan begrunde, at kvindedominerede fagområder anses for at være af lavere værdi end mandsdominerede områder.
 - F) At arbejdsgiverbegrebet bør præciseres og udvides, så flere enheder henregnes til samme arbejdsgiver i relation til ligeløn, fx alle institutioner i samme kommune, alle selskaber i samme koncern etc.

Desuden anbefaler 2020-samarbejdet i overensstemmelse med LO:

- G) At den allerede eksisterende pligt i ligelønslovens § 1b for offentlige arbejdsgivere til at arbejde aktivt for ligeløn bør udvides til også at gælde for større private arbejdsgivere.
- H) At arbejdsgivernes pligt til at udarbejde ligelønsstatistik bør udbygges, fx i overensstemmelse med HKs forslag.
- I) At nye formuleringer af loven ledsages af nye formuleringer i de kollektive overenskomster. Dvs. de lovændringer, der måtte blive gennemført, indskrives i de kollektive overenskomster.

Udover de ændringer, som LO anbefaler, anbefaler 2020-samarbejdet også følgende ændringer:

- J) At det tydeliggøres i Ligelønsloven, at man skal operere med et kønsneutralt lønbegreb – f.eks. når man sammenligner løn for arbejde af samme værdi og løn for samme arbejde. I øjeblikket kan det kønsneutralt lønbegreb eksemplificeres med begrebet "standardberegnet timefortjeneste", men man kan sagtens forestille sig andre muligheder.
- K) At jobvurderingssystemer bør nævne lovens forarbejder som et redskab, man *kan* anvende i bestræbelserne for at opnå ligeløn for arbejde af samme værdi.

^{vii} **Sveriges jobvurderingssystem:** Sverige er et af de lande, der har indført et jobvurderingssystem med god effekt. Analys Lönelots, som systemet kaldes, er udviklet af den svenske ombudsmand for diskrimination. I Danmark kunne man forestille sig, at regeringen pålægger Institut for Menneskerettigheder at udvikle et tilsvarende system i samarbejde med arbejdsmarkedets parter.