

INSTITUTT  
FOR SAMFUNNS-  
FORSKNING

Rapport 2020:4

# Likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet

## Individuelle preferanser eller strukturelle begrensninger?

Ines Wagner, Live Kjos Fjell, Marte Marie Frisell  
og Kjersti Misje Østbakken

© Institutt for samfunnsforskning 2020  
Rapport 2020:4

**Institutt for samfunnsforskning**

Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo

ISBN (trykk): 978-82-7763-668-9  
ISBN (digital): 978-82-7763-669-6  
ISSN (trykk): 0333-3671  
ISSN (digital): 1891-4314

[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

# Innhold

<b>Forord</b> .....	4
<b>Sammendrag</b> .....	5
<b>English summary</b> .....	6
<b>1 Innledning</b> .....	7
<b>2 Inntekts- og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn</b> .....	10
Datakilder, utvalg og variabler.....	11
Inntektsforskjeller mellom kvinner og menn .....	13
Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn .....	18
Oppsummering .....	26
<b>3 Hvordan er likelønnsutfordringer problematisert?</b> .....	28
Metode .....	28
Forklaringer på lønnsgapet mellom kvinner og menn .....	31
Ulike former for kjønnsbasert lønnsdiskriminering .....	36
Individuelle preferanser og verdsettingsdiskriminering .....	40
Forhandlingssystemet .....	45
<b>4 Diskusjon</b> .....	52
<b>5 Konklusjon</b> .....	58
<b>6 Litteratur</b> .....	61

# Forord

Formålet med denne rapporten er å kartlegge hvordan likelønnsutfordringer på arbeidsmarkedet blir forstått og problematisert i sentrale offentlige utredninger og i LOs politiske dokumenter. Rapporten er skrevet på oppdrag fra og er finansiert av Fellesorganisasjonen.

Ines Wagner har ledet prosjektet. Live Kjos Fjell har bidratt med bearbeiding og analyse av det kvalitative datamaterialet og har vært med på å utarbeide rapporten. Kjersti Misje Østbakken har hatt hovedansvaret for de kvantitative analysene. Marte Marie Frisell har bidratt med bearbeiding og analyse av det kvantitative datamaterialet. Mari Teigen har kvalitetssikret rapporten.

Oslo, 2020

Ines Wagner, Live Kjos Fjell, Marte Marie Frisell og Kjersti Misje Østbakken

# Sammendrag

**Forfatter** Ines Wagner, Live Kjos Fjell, Marte Marie Frisell og Kjersti Misje Østbakken

**Tittel** Likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet  
Individuelle preferanser eller strukturelle begrensninger?

**Sammendrag** Det norske arbeidsmarkedet er varig kjønnsdelt. Kjønnssegregering er en viktig forklaring på kjønnsforskjellene i lønn og er nær knyttet til arbeidstid, arbeidsforhold og karriereutvikling. I den offentlige debatten er lønnsgapet mellom kvinner og menn særlig blitt problematisert som et spørsmål om kjønnssegregering i arbeidsmarkedet og som et spørsmål om individuelle valg og individuell adferd. Samtidig er lønnsnivået systematisk lavere i forhandlingsområder der andelen kvinner er høyest. Denne rapporten ser på de underliggende årsakene som kan hjelpe oss til å forstå lønnsgapet mellom kvinner og menn i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i Norge. Rapporten legger særlig vekt på å undersøke om det er individuelle valg eller strukturelle faktorer ved arbeidsmarkedet som kan forklare lønnsforskjellene mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker. Selv om dette er viktig å understreke, tar det oppmerksomhet bort fra andre grupper. For eksempel har den kvinnedominerte offentlige sektoren kontinuerlig lavere lønninger enn sammenlignbare sektorer som er mannsdominert. Hvordan likelønnsproblemet forstås og presenteres, har viktige implikasjoner for de politiske løsningene som blir iverksatt. Dokumentanalysen vil derfor konsentrere seg om hvordan lik lønn forstås i den norske debatten, og særlig om hvordan det forstås av Landsorganisasjonen (LO). Spesielt settes det søkelys på hvordan likelønn blir diskutert i tilknytning til lavlønnssektoren og offentlig sektor.

Del 1 av rapporten gir en oversikt over forskjeller i økonomisk situasjon mellom kvinner og menn generelt, og en oversikt over forskjeller i timelønn. Rapporten presenterer også separate analyser for gruppen av arbeidstakere og individer som har fullført en bachelorutdanning eller lignende. Et sentralt spørsmål er hvor mye av lønnsforskjellene i denne utdanningsgruppen som kan forklares med fordelingen av menn og kvinner på ulike yrker og sektorer med ulikt lønnsnivå.

Del 2 vil ta for seg ulike temaer tilknyttet lønnsgapet mellom kvinner og menn som kommer frem i tre offentlige utredninger og i uttalelser fra LO. I denne delen vil vi se nærmere på hvordan lønnsgapet mellom kvinner og menn blir tematisert og problematisert i dokumentene, og hvordan de relaterer seg til hverandre. Videre fokuserer rapporten mer detaljert på følgende temaer: 1) lønnsgapet mellom kvinner og menn, 2) ulike former for diskriminering, 3) individuelle preferanser og/eller strukturelle begrensninger og 4) forhandlingssystemet. I denne delen gis det også en kortfattet beskrivelse av perspektiver fra forskningslitteraturen på årsaker til kjønnsforskjeller i lønn.

**Emneord** likelønn, kjønnsdelt arbeidsmarkedet, offentlig sektor, forhandlingssystemet

# English summary

<b>Author</b>	Ines Wagner, Live Kjos Fjell, Marte Marie Frisell and Kjersti Misje Østbakken
<b>Title</b>	Equal Pay and the Gender Segregated Labour Market: Individual Choices or Structural Constraints?
<b>Summary</b>	<p>The Norwegian labour market is a gender-divided labour market. Gender segregation is an important explanation for gender differences in pay and is closely linked to working hours, working conditions and career development. The overarching public debate implies that the pay gap between women and men can be largely explained due to individual choice and behavior. At the same time, wage levels are systematically lower in bargaining areas where the proportion of women is highest. This report looks at the underlying reasons that can help us understand the pay gap between women and men in the gender-segregated labour market in Norway. The report places particular emphasis on whether there are individual choices or structural factors in the labour market that can explain the wage differences between female-dominated occupations versus male-dominated occupations. Moreover, it shows that the pay gap is oftentimes equated with low-wage work. Even though this is important to underline, it leaves out the focus on other groups. For example, the female-dominated public sector is continuously lower paid than comparable professions which are male dominated. How the equal-pay problem is understood and presented has important implications for the policy solutions that are implemented. The document analysis will thus zoom in on how equal pay is understood in the Norwegian public debate and by LO. It pays particular attention as to how the equal pay is discussed in relation to the low-wage private sector and the public sector.</p> <p>Part 1 of the report provides an overview of gender differences in the economic situation in general, as well as differences in hourly pay. The report also presents separate analyses for the group of employees and individuals who have completed a bachelor's degree or similar. A key question is how much of the pay gap in this educational group can be explained by the distribution of men and women in different occupations and sectors with different pay levels.</p> <p>Part 2 will address various issues related to the pay gap between women and men that appear in the NOU and LO documents. This section will look at how the gender pay gap is thematized and problematized in the documents, and how they relate to each other. The overall themes that the report focuses on are 1) the gender pay gap, 2) different forms of discrimination, 3) individual preferences and/or structural constraints, and 4) the wage-bargaining system.</p> <p>This section will also include a brief description of the research literature on causes of gender differences in pay.</p>
<b>Index terms</b>	Equal Pay, gender-segregated labour market, public sector, collective bargaining

# 1 Innledning

Det norske arbeidsmarkedet er varig kjønnsdelt. Kjønnssegregering er en viktig forklaring på kjønnsforskjellene i lønn og henger sammen med arbeidstid, arbeidsforhold og karriereutvikling. I den offentlige debatten er lønnsgapet mellom kvinner og menn særlig blitt forstått som en «naturlig» følge av kjønnssegregeringen i arbeidsmarkedet og som et spørsmål om individuelle valg og individuell adferd. I denne rapporten vil vi se nærmere på hvordan likelønn forstås i den offentlige diskusjonen, og på hvilke implikasjoner likelønnsproblematikken har for kjønnspolitikk generelt og for forskjellige grupper av kvinner spesielt. Er det en tendens i den offentlige debatten at spørsmålet om likelønn anses som en del av lavlønsproblematikken? Hvordan diskuteres likelønn i tilknytning til den kvinneledede offentlige sektoren? Blir den kvinneledede lavlønssektoren og den kvinneledede offentlige sektoren behandlet annerledes i diskusjonene, og hvilke konsekvenser har i så fall dette?

Disse spørsmålene vil bli undersøkt på bakgrunn av relevante utredninger, men også på bakgrunn av uttalelser fra aktørene i det norske trepartssystemet som har stor betydning for opinionsdannelsen og lønnsfastsettelsen.

I Norge er arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene sentrale aktører i lønnsfastsettelsen. For disse har spørsmålet om likelønn vært en sentral bekymring i forhandlinger om tariffoppgjøret, og særlig gjelder dette i forhandlinger mellom Landsorganisasjonen (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). På et overordnet nivå kan man si at alle de sentrale aktørene støtter likelønn. Likevel ser vi at lønnsnivået er vedvarende lavere i forhandlingsområder der andelen kvinner er høyest.<sup>1</sup> Historisk sett har arbeid utført av kvinner blitt lavt vurdert, noe som henger sammen med at relaterte omsorgsoppgaver i privat sfære har blitt utført uten godtgjørelser. Dette har i sin tur antakelig påvirket hvordan arbeidsplasser med høy kvinneandel er verdsatt. Devaluering av kvinneledert arbeid kommer til uttrykk i tilfeller hvor kvinnelederte yrker har lavere lønnsnivå enn mannslederte yrker med sammenlignbare arbeidsforhold, og når oppgaver som tradisjonelt utføres av kvinner, blir nedvurdert nettopp fordi de vanligvis utføres av kvinner (England 1992). I arbeidsmarkeder med høy grad av koordinering er kollektive forhandlinger det viktigste verktøyet for å

---

<sup>1</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rapporter/2008/gender\\_and\\_pay\\_english\\_summary\\_of\\_nou\\_2008\\_6.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rapporter/2008/gender_and_pay_english_summary_of_nou_2008_6.pdf)

regulere lønn, slik tilfellet er i Norge. Forskning viser at slike arbeidsmarkeder har en tendens til å nedvurdere jobber som særlig utføres av kvinner, på bakgrunn av en normativ forståelse av hvordan samfunnet verdsetter ulike arbeidsoppgaver. Dette kan betraktes som en underliggende funksjon av de formelle lønnsbestemmelsesprosessene og som et uttrykk for at mannlige ferdigheter og egenskaper verdsettes høyere enn kvinnelige (Koskinen Sandberg 2016; Schafer og Gottschalk 2015; Skjeie og Teigen 2003).

En hovedpilar i det norske forhandlingssystemet er frontfagsmodellen. Frontfagsmodellen innebærer at arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i konkurranseutsatt sektor forhandler lønn først, og dermed setter rammer som det forutsettes at resten av økonomien holder seg innenfor. Forhandlingene foregår på flere nivåer: både sentralt og i ulike bransjer, og nasjonalt og lokalt. Den norske modellen kjennetegnes av et trepartssamarbeid der både fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner har betydelig makt over arbeidsmarkedspolitik, reguleringer og lovgivning (Siaroff 1999). Fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjoner, staten og politiske partier danner til sammen det norske korporative regimet.

Denne rapporten undersøker hvordan sentrale oppfatninger om likelønn og trekk ved lønnsforhandlingssystemet kan ha betydning for, og eventuelt være en barriere for, likelønnsutviklingen mellom kvinner og menn, men også for kvinnedominert arbeid i privat og offentlig sektor. Rapporten fokuserer på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn gjennom kvantitativ og kvalitativ analyse, og legger særlig vekt på utdanningsgruppen med inntil fire års høyere utdanning. Del 1 av rapporten gir en oversikt over forskjeller i økonomisk situasjon mellom kvinner og menn generelt og en oversikt over forskjeller i timelønn spesielt. Rapporten presenterer også separate analyser for gruppen av arbeidstakere som har fullført en bachelorutdanning eller lignende. Et sentralt spørsmål er hvor mye av lønnsforskjellene i denne utdanningsgruppen som kan forklares med fordelingen av menn og kvinner på ulike yrker og sektorer med ulikt lønnsnivå.

Del 2 tar for seg ulike temaer i den offentlige debatten som kan knyttes til lønns-gapet mellom kvinner og menn. Hva slags problem er likelønnsutfordringer på arbeidsmarkedet forstått som uttrykk for i sentrale offentlige utredninger og i uttalelser fra LO? Er det en tendens til å se på lav lønn i privat sektor og lik lønn mellom kjønnene som lignende problemer? Hvilke konsekvenser har i så fall dette for en kvinnedominert offentlig sektor? Denne analysen baserer seg på NOU 2008: 6, NOU 2012: 15 og NOU 2013: 13. Dessuten vil rapporten belyse LOs rolle som aktør i likelønnsarbeidet. Dette undersøker vi ved å gjennomgå



LOs uttalelser i politiske dokumenter og ved å se på de kravene som LO stiller ved lønnsoppgjørene. Del 2 omhandler hvordan lønnsgapet mellom kvinner og menn blir tematisert og problematisert i dokumentene, og hvordan dokumentene relaterer seg til hverandre. Videre i rapporten tar vi for oss følgende overordnede temaer i mer detalj: 1) lønnsgapet mellom kvinner og menn, 2) ulike former for diskriminering, 3) individuelle preferanser og/eller strukturelle begrensninger og 4) forhandlingssystemet. I denne delen gir vi også en kortfattet beskrivelse av perspektiver fra forskningslitteraturen på årsaker til kjønnsforskjeller i lønn.

Analysen av de offentlige utredningene (NOU-ene) og LO-dokumentene viser at det er konsensus om frontfagsmodellens betydning for norsk økonomi. Den norske forhandlingsmodellen omfatter i tillegg fagforeningenes og arbeidsgiverorganisasjonenes hovedmakt til å forhandle lønn med begrenset deltakelse av staten. Samtidig understreker alle de offentlige utredningene og LO-dokumentene at ulik lønn i Norge henger sammen med det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. På bakgrunn av dette spør vi om det å opprettholde frontfagsmodellen med begrenset statlig innflytelse kan kombineres med et mål om likelønn på tvers av sektorer for grupper med tilsvarende utdanning. Vi peker her på at en slik politikk vil innebære et sammenstøt mellom viktige idealer som det kan vise seg å være vanskelig å komme utenom i praksis.

Rapporten er bygd opp på følgende måte: Først, i kapittel 3, gir vi en oversikt over kjønnsforskjeller i den økonomiske situasjonen generelt. Etter å ha kartlagt kjønnsbaserte lønnsforskjeller og lønnsforskjeller blant bachelorutdannede presenterer vi metoden vi har brukt for å analysere dokumentene. Deretter går vi gjennom de offentlige utredningene og LO-dokumentene i kapittel 4. I kapittel 5 oppsummerer vi hva NOU-rapportene og LO-dokumentene presenterer som påvirkningsfaktorer på det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og diskuterer dette i lys av forskningslitteratur på feltet.

## 2 Inntekts- og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn

Kvinner tjener mindre enn menn enten vi sammenligner årslønn, månedslønn eller timelønn. Forskjellene i årslønn og månedslønn sier noe om hvordan de økonomiske ressursene fordeles mellom kvinner og menn, samtidig som forskjeller i arbeidstid og antall arbeidsdager i året bidrar til slike forskjeller. Fordelen med å undersøke forskjeller i timelønn er at på dette nivået har arbeidstidforskjeller mindre å si, siden vi ser på lønn for en times arbeidsinnsats.

Over tid har lønns- og inntektsforskjellene blitt mindre. Dette er delvis en konsekvens av at timelønnsforskjellene har blitt mindre, men det skyldes også at flere kvinner har kommet inn på arbeidsmarkedet, at kvinner jobber mer, og at kvinner har tatt mer formell utdanning og har kommet inn i yrker som tradisjonelt har vært mannsdominerte og høytlønte. Frem til midten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet falt lønnsforskjellene betydelig, men siden har endringstakten vært relativt lav. Det samme har skjedd i andre land vi kan sammenligne oss med. En sammenfallende tendens, også internasjonalt, er at nivået på formell kompetanse ikke lenger er en viktig forklaring på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, ettersom kvinner har blitt likere menn på dette området (Blau og Kahn 2017).

Det som imidlertid viser seg å være en viktig forklaring på de vedvarende lønnsforskjellene, er at kvinner og menn jobber i ulike sektorer, bransjer og yrker – menn jobber i yrker som i gjennomsnitt betaler bedre (Barth, Hardoy, Schøne og Østbakken 2013).

I denne delen av rapporten analyserer vi både inntektsforskjellene og timelønnsforskjellene mellom kvinner og menn i 2017. Dermed vil disse analysene gi oss nye og oppdaterte tall på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Norge i dag. Vi har gjort analyser for hele arbeidsmarkedet under ett og separate analyser for den utdanningsgruppen som har inntil fire års høyskole- eller universitetsutdanning (bachelorgrad). I tillegg gjør vi egne analyser for offentlig og privat sektor.

## Datakilder, utvalg og variabler

I analysene benytter vi koblede registerdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for året 2017. Utvalget vårt består av personer bosatt i Norge per 1. januar i 2017 i alderen 20 til 65 år. Siden vi analyserer både inntekt og lønn, har vi to forskjellige analyseutvalg: I inntektsanalysene har vi inkludert alle bosatte, også dem som ikke er aktive på arbeidsmarkedet. I timelønnsanalysene har vi inkludert bosatte i alderen 20 til 65 som er registrert som lønnstaker i en bedrift og har utbetalt lønn og registrert avtalt arbeidstid i oktober 2017. Vi ekskluderer dem som er registrert i en pågående utdanning på masternivå eller lavere. Analyse-enheten er arbeidsforhold siden en person kan være registrert med flere arbeidsforhold på samme tidspunkt.

Dataene er hentet fra flere registre der unike krypterte løpenummer gjør det mulig å koble data på tvers av registrene. Fra befolkningsstatistikken har vi forskjellige typer personinformasjon om bosatte per 1. januar, blant annet alder, kjønn, bosted og landbakgrunn. Utdanningsopplysninger, som utdanningsnivå og antall år i utdanning, har vi fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), mens vi har hentet informasjon om årlig inntekt fra inntektsregisteret. Gjennom a-ordningen har vi fått tilgang til informasjon om lønn og ansettelsesforhold som arbeidsgivere rapporterer hver måned gjennom a-meldingen.

I analysene av inntektsforskjeller benytter vi fem mål på årsinntekt på samme måte som Barth mfl. (2013):

- lønnsinntekt
- yrkesinntekt = lønnsinntekt + netto næringsinntekt
- yrkesinntekt + kapitalinntekt
- samlet inntekt = yrkesinntekt + kapitalinntekt + overføringer
- samlet inntekt etter skatt

Vi følger de offisielle versjonene av de ulike inntektskomponentene:

- Lønnsinntekt= Lønn, honorarer, skattepliktige sykepenger, dagpenger ved arbeidsledighet, diverse naturalytelser og barns lønnsinntekt.
- Yrkesinntekt= Lønnsinntekt - dagpenger + netto næringsinntekt
- Kapitalinntekter = Brutto renteinntekter + aksjeutbytte + realisasjonsgevinster - realisasjonstap + andre kapitalinntekter
- Overføringer = ytelser fra folketrygden + tjenestepensjon + dagpenger+ bidrag, livrenter m.m. + barnetrygd + bostøtte + studiestipend + forsørgerfradrag

I analysene av timelønnsforskjeller har vi tatt utgangspunkt i månedslønn og ukentlig avtalt arbeidstid for å beregne timelønn. Månedslønn består av fast lønn, faste og variable tillegg og eventuelle bonusutbetalinger (et gjennomsnitt fra årsskiftet og frem til registreringsdato). Overtid er ikke inkludert. Time-lønns målet tilsvarer timelønns målet som ble brukt i Barth mfl. (2013) og Barth mfl. (2014), og som var basert på SSBs lønnsstatistikk. I analysene bruker vi logaritmen av timelønn slik at vi kan tolke koeffisientene som prosent.

Vi tar med en rekke bakgrunnsvariabler i analysene: kjønn, antall år utdanning etter grunnskolen, potensiell yrkeserfaring (alder – antall år utdanning etter grunnskolen – 16), om personen er innvandret (født utenfor Norge av en utenlandsfødt mor), om personen har barn, om arbeidsforholdet hører under offentlig eller privat sektor, yrke (firesifret yrkeskode, STYRK08) og næring (tosifret NACE-kode, SN2007).

Informasjonen om arbeidsforhold er rapportert fra arbeidsgiver via a-meldingen. Ansettelse innen kategoriene stats- og trygdeforvaltningen (6100), kommune-forvaltningen (6500), Norges Bank (3100) og statlige låneinstitusjoner mv. (3900) klassifiseres som offentlig sektor, mens øvrige kategorier utgjør privat sektor. I a-ordningen har vi også informasjon om stillingsprosenten på arbeidsforholdet. Vi definerer heltid som 100-prosentstilling, mens deltid er alle stillinger under 100 prosent. Vi skiller også mellom lang deltid, som er 50-prosentstilling eller mer, og kort deltid, som er mindre enn 50-prosentstilling. Informasjon om personers utdanningsforhold fra NUDB benyttes til å angi totalt antall år hver person har tatt utdanning etter grunnskolen, om personen er under utdanning i 2017, og personens høyeste oppnådde utdanning i 2017. Dataene om høyeste oppnådde utdanning benyttes til å angi om personen har bachelor som høyeste oppnådde utdanningsnivå (ensifret NUS-kode 6). Informasjon om personenes kjønn benyttes for å lage en dummy-variabel som har verdien 1 dersom personen er kvinne, og 0 dersom personen er mann. Informasjon om antall barn benyttes til å konstruere en dummy som har verdien 1 dersom personen har barn under 18 år, og 0 ellers. Innvandringsbakgrunn benyttes for å konstruere variabelen innvandrer som har verdien 1 dersom personen er født i utlandet av en utenlandsfødt mor, og 0 ellers. Alder og antall utdanningsår benyttes videre til å angi potensiell yrkeserfaring for hver person. Denne variabelen konstrueres på samme måte som i Barth mfl. (2013):  $\text{alder} - 16 - \text{antall utdanningsår}$ . Vårt mål på yrkeserfaring tilsvarer dermed ikke alltid faktisk yrkeserfaring. Det vil for eksempel skille seg fra faktisk yrkeserfaring i tilfeller hvor personen har drevet med andre aktiviteter enn arbeid i årene der han eller hun har vært over 16 år, men ikke har vært under utdanning. For grupper som typisk har mer og lengre fravær fra arbeidsmarkedet enn andre grupper, vil

målet på potensiell yrkeserfaring være mindre presist. Sannsynligvis gjelder dette kvinner i større grad enn menn (Barth mfl. 2013). Våre data omfatter mange registre, og det er ikke til å unngå at det er målefeil og konsistensproblemer på tvers av kilder. For å begrense betydningen av slike feil gjør vi en del valg. Vi ekskluderer alle personer som ikke har gyldige personopplysninger i befolkningsstatistikken, og vi gjør det samme med arbeidsforhold som mangler informasjon om nøkkelvariablene eller har feil i registerdataene.<sup>2</sup> I tillegg legger vi en restriksjon på hva laveste mulige og høyeste mulige timelønn kan være. Dette er for å redusere risikoen for at ekstremverdier påvirker resultatene. Her er det en avveining mellom det å inkludere mange verdier og det å ekskludere urealistiske verdier. Vi har vurdert at 100 kroner i timen er et passende minimum.<sup>3</sup> Maksimumslønnen har vi vurdert opp mot timelønnsfordelingen, og her har vi kommet frem til at alle med 5000 kroner eller mer i lønn per time ekskluderes.<sup>4</sup>

## Inntektsforskjeller mellom kvinner og menn

I dette avsnittet presenterer vi noen enkle analyser av inntektsforskjeller mellom kvinner og menn for året 2017. Barth mfl. (2013) fant at inntektsforskjellene mellom kvinner og menn er fallende over tid: I 2002 hadde kvinner 35 prosent lavere samlet bruttoinntekt enn menn, mens inntektsforskjellen falt til 32 prosent frem til 2011. SSB (2018) beregnet forskjellene i samlet inntekt for alle personer over 17 år og fant også at forskjellene i samlet bruttoinntekt mellom kvinner og menn har falt. SSB rapporterer imidlertid en gjennomsnittsforskjell på drøye 40 prosent i 2006 og en forskjell på 31 prosent i 2016. Forskjellen i nivået på kjønnsforskjellen i inntekt mellom SSB (2018) og Barth mfl. (2013) kommer trolig av at SSB-tallene omfatter alle personer over 17 år, mens Barth mfl. (2013) begrenset utvalget sitt til personer i alderen 20 til 67 år. Vi gjør tilsvarende analyser som Barth mfl. (2013) for en nyere årgang og bidrar dermed med oppdatert kunnskap på området.

I våre analyser inkluderer vi alle bosatte per 1. januar 2017, også dem som ikke er registrert som sysselsatte, og dem som ikke er registrert med inntekt i skattemeldingen. Disse får inntekt lik null. Vi analyserer to ulike mål på inntektsforskjeller. For det første analyserer vi ujusterte inntektsforskjeller, det vil si for-

2 Slike feil kan for eksempel være negativ timelønn, at de har flere år i utdanning enn hva som antas å være mulig, manglende eller feil nærings- eller yrkeskode, eller negativ potensiell erfaring.

3 Dette tilsvarer den oppgitte minstesatsen for ferie- og innhøstingshjelp i jordbruk og gartneri for arbeidstakere under 18 år. De andre bransjene som har innført en minstesats, ligger høyere enn dette. Se <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/minstelonn/>.

4 Disse er ekstremverdier og utgjør mindre enn 0,02 prosent av utvalget.

skjeller som vi observerer på tvers av ulike grupper av kvinner og menn. For det andre analyserer vi inntektsforskjeller som er justert ved at vi har tatt hensyn til forskjeller i alder, antall utdanningsår og tilknytning til arbeidsmarkedet. Når det gjelder det siste, har vi delt inn variabelen i følgende kategorier: i) om man jobber heltid (100-prosentstilling), ii) om man jobber lang deltid (> 50-prosentstilling), iii) om man jobber kort deltid (< 50-prosentstilling), eller iv) om man ikke deltar på arbeidsmarkedet. Både de ujusterte og de justerte inntektsforskjellene kommer fra lineær regresjonsanalyse (OLS). I analysene har vi inkludert personer med null i inntekt, og derfor kan vi ikke ta logaritmen av inntekt, som gir oss koeffisienter som kan tolkes som prosentvise forskjeller. For å tolke resultatene som prosent lavere inntekt for kvinner deler vi den estimerte koeffisienten fra regresjonsanalysen med den gjennomsnittlige inntekten for menn.

Tabell 3.1 presenterer deskriptiv statistikk for aktuelle variabler, både for hele utvalget og separat for kvinner og menn. Kvinner utgjør 48 prosent av analyseutvalget. Sammensetningen av kvinner og menn etter personkjennetegn er relativt lik, men kvinner skiller seg ut ved at 31 prosent har bachelorgrad som høyeste fullførte utdanning, mot 19 prosent blant menn. Andelen sysselsatte har vi beregnet ut fra om personen har en yrkesinntekt på mer enn grunnbeløpet i folketrygden,<sup>5</sup> mens andelen registrerte lønnstakere er beregnet ut fra hvor mange som er registrert med et aktivt arbeidsforhold i løpet av 2017, uavhengig av lengden og størrelsen på forholdet. Som vi ser, er sysselsettingsandelen noe høyere for menn enn for kvinner, noe som gjenspeiler at menn noe oftere er selvstendig næringsdrivende. Andelen som har hatt et aktivt arbeidsforhold i løpet av året (andelen registrerte lønnstakere), er 69 prosent for begge kjønn. Vi har beregnet heltids- og deltidsandelene for hele utvalget (inkludert dem som ikke er aktive på arbeidsmarkedet). Vi ser at kvinner jobber mindre heltid og mer kort og lang deltid enn menn, og for alle inntektsmålene ligger kvinner i gjennomsnitt lavere enn menn.

---

5 Grunnbeløpet 1.1.2017 var på 93 634 kroner.

**Tabell 3.1 Beskrivende statistikk for bosatte, 20 til 65 år (2017). For alle, kvinner og menn. Gjennomsnitt og standardavvik i parentes.**

	Alle	Kvinner	Menn
<b>Kvinneandel</b>	0,48 (0,50)		
<b>Innvandrерandel</b>	0,25 (0,44)	0,25 (0,43)	0,26 (0,44)
<b>Alder</b>	42,1 (12,90)	42,01 (12,90)	42,19 (12,85)
<b>Bachelor som høyeste utdanningsnivå</b>	0,25 (0,43)	0,31 (0,46)	0,19 (0,40)
<b>Antall år med utdanning</b>	3,58 (3,01)	3,86 (3,04)	3,32 (2,96)
<b>Andel sysselsatte (yrkesinntekt &gt; 1G)</b>	0,68 (0,46)	0,67 (0,47)	0,70 (0,46)
<b>Andel registrerte lønnstakere</b>	0,69 (0,46)	0,69 (0,46)	0,69 (0,46)
<b>Heltid (100 %-stilling)</b>	0,49 (0,50)	0,41 (0,49)	0,56 (0,50)
<b>Lang deltid (&gt; 50 %-stilling)</b>	0,09 (0,29)	0,14 (0,35)	0,05 (0,22)
<b>Kort deltid (&lt; 50 %-stilling)</b>	0,09 (0,28)	0,12 (0,32)	0,06 (0,24)
<b>Lønnsinntekt (i 1000)</b>			
	350 (396)	296 (283)	399 (472)
<b>Yrkesinntekt (i 1000)</b>			
	370 (422)	307 (295)	429 (506)
<b>Yrkesinntekt + kapitalinntekt (i 1000)</b>			
	393 (858)	319 (390)	462 (1128)
<b>Samlet inntekt (i 1000)</b>			
	449 (849)	382 (374)	512 (1121)
<b>Samlet inntekt etter skatt (i 1000)</b>			
	329 (610)	288 (255)	367 (810)
<b>Antall observasjoner</b>	3 553 589	1 716 093	1 837 496

Note: 1G tilsvarer grunnbeløpet i folketrygden som per 1.1 2017 var på 93 634 kroner.

Figur 3.1 viser de ujusterte og justerte forskjellene mellom kvinner og menn for de fem inntektsmålene. Forskjellen mellom de to er at den ujusterte forskjellen viser den observerte inntektsforskjellen mellom kvinner og menn med ulike karakteristikk. Dermed kan noe av forskjellen i inntekt føres tilbake til observerbare forskjeller mellom kvinner og menn, for eksempel forskjellig arbeidstid. I det justerte målet har vi kontrollert for forskjeller i alder, utdanning og arbeidsmarkedstilknytning. Figuren viser at når vi ikke justerer for forskjeller i karakteristikk, så har kvinner i gjennomsnitt lønnsinntekter som er 25,9 prosent lavere enn menn. Når vi legger til netto næringsinntekt og undersøker kjønnsforskjellen i yrkesinntekt, så øker forskjellene mellom kvinner og menn noe. Dette kommer av at relativt flere menn har næringsinntekter, og disse er høyere enn kvinnenes. Når vi legger på kapitalinntekter, øker forskjellen til over 30 prosent for de ujusterte forskjellene. Menn har i snitt høyere kapitalinntekter enn kvinner. Når vi legger til alle skattefrie og skattepliktige overføringer fra det offentlige, så reduseres inntektsforskjellen mellom kvinner og menn til omtrent det samme nivået som for lønnsinntekter. Dette betyr at kvinner i gjennomsnitt har høyere overføringer enn menn, og dette bidrar til å øke kvinners gjennomsnittlige inntekt og dermed til å redusere inntektsforskjellene mellom kvinner og menn. Når vi sammenligner samlet inntekt etter skatt, reduseres inntektsforskjellen mellom kvinner og menn ytterligere. Det betyr at skattesystemet bidrar til å jevne ut noe av inntektsforskjellen mellom kvinner og menn.

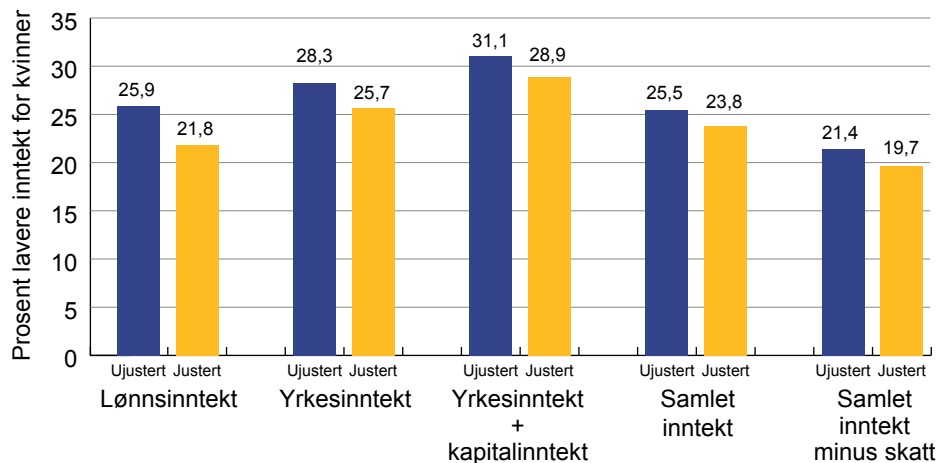
De justerte forskjellene er noe lavere enn de ujusterte. Det betyr at forskjeller knyttet til observerbare forskjeller mellom kvinner og menn ligger bak noe av inntektsforskjellen. Dette gjelder særlig forskjeller knyttet til arbeidstid.

Likevel: Når vi sammenligner kvinner og menn som er like gamle, har like lang utdanning og har sammenlignbar tilknytning til arbeidslivet, så har kvinner en inntekt som er mellom 20 og 30 prosent lavere enn menns, avhengig av hvilket inntektsmål man ser på.

I figur 3.2 presenterer vi tilsvarende resultater for dem som har bachelor som høyeste utdanningsnivå. Mønsteret er stort sett det samme som for hele analyseutvalget, slik at det er lite som tyder på at gruppen som har bachelorutdanning, skiller seg spesielt ut fra befolkningen ellers når det gjelder inntektsforskjeller mellom kvinner og menn.

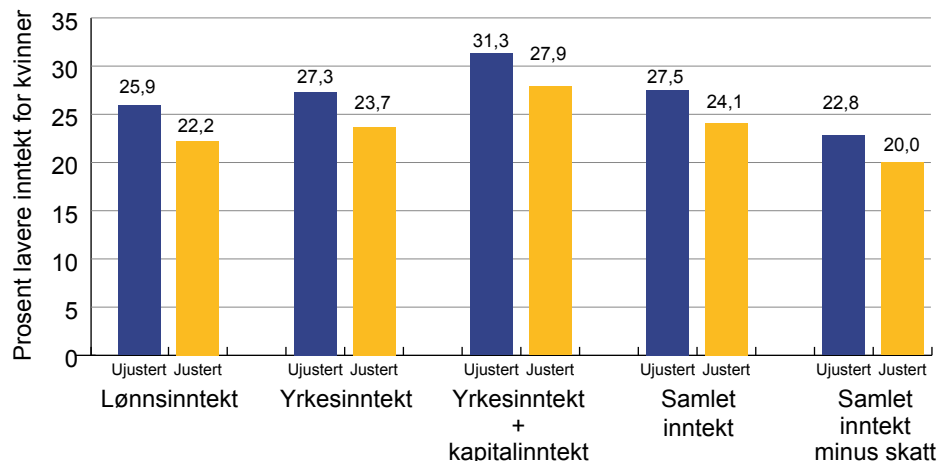


**Figur 3.1 Inntektsforskjeller mellom kvinner og menn for fem inntektsmål. Justerte og ujusterte inntektsforskjeller. Alle bosatte, 20 til 65 år (2017).**



Note: Figuren viser de estimerte koeffisientene til variabelen kvinne i regresjoner for henholdsvis ujusterte kjønnsforskjeller (ingen kontrollvariabler) og justerte kjønnsforskjeller (med kontrollvariabler) for hvert av inntektsmålene (avhengig variabel). I regresjonene for justerte forskjeller er de inkluderte kontrollvariablene alder, antall utdanningsår og tre arbeidstidsvariabler – heltid, kort deltid og lang deltid (referansen er ikke-deltakelse på arbeidsmarkedet). Regresjonene er spesifisert med robuste standardavvik, og alle de estimerte koeffisientene er signifikante på 0,1 prosent signifikansnivå.

**Figur 3.2 Inntektsforskjeller mellom kvinner og menn for fem inntektsmål. Justert og ujusterte inntektsforskjeller. Alle bosatte med bachelorutdanning eller tilsvarende, 20 til 65 år (2017).**



Note: Figuren viser de estimerte koeffisientene til variabelen kvinne i henholdsvis regresjoner for ujusterte kjønnsforskjeller (ingen kontrollvariabler) og justerte kjønnsforskjeller (med kontrollvariabler) for hvert av inntektsmålene (avhengig variabel). Resultatene gjelder for gruppen med bachelor som høyeste utdanningsnivå. I regresjonene for justerte forskjeller er de inkluderte kontrollvariablene alder, antall utdanningsår og tre arbeidstidsvariabler (referansen er ikke-deltakelse på arbeidsmarkedet). De er heltid, kort deltid og lang deltid. Regresjonene er spesifisert med robuste standardavvik, og alle de estimerte koeffisientene er signifikante på 0,1 prosent signifikansnivå.

## Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn

I dette avsnittet presenteres analysene av forskjellen i timelønn mellom kvinner og menn i 2017. Tidligere studier har vist at timelønnsforskjellene mellom kvinner og menn har falt over tid, men de siste 20 årene har endringstakten vært relativt lav. I 2014 hadde vi en timelønnsforskjell på 12 prosent; det vil altså si at kvinner hadde 12 prosent lavere timelønn enn menn i gjennomsnitt (Barth mfl. 2014; CORE 2016). Tidligere studier, både fra Norge og fra andre land, viser at lønnsforskjellen mellom kvinner og menn omtrent halveres når vi kontrollerer for observerbare forskjeller mellom kvinner og menn, slik som alder, utdanning, arbeidstid, sektor, bransje og yrke. Barth mfl. (2014) fant at lønnsforskjellen i 2012 falt til 7,5 prosent når disse faktorene ble tatt hensyn til.

Tidligere studier har tatt utgangspunkt i SSBs lønnsstatistikk, som bygde på en representativ utvalgsundersøkelse for privat sektor og en fulltelling i offentlig sektor i oktober hvert år. Vi har forsøkt å gjøre vårt datautvalg mest mulig likt utvalget i tidligere undersøkelser for å kunne sammenligne våre resultater med tidligere funn. Samtidig ønsker vi å beholde flere bedrifter og ansatte som ikke var med i lønnsstatistikken. Våre analyser er representative for hele arbeidsmarkedet i oktober i 2017, mens SSBs lønnsstatistikk for privat sektor bare omfattet foretak med flere enn fem ansatte. Barth mfl. (2013) benyttet også yrkeskoder på tresifret nivå, mens vi benytter yrkeskoder på firesifret nivå for å utnytte den ekstra informasjonen det innebærer å justere for et finere nivå av yrker.<sup>6</sup> Dette betyr at våre resultater ikke er direkte sammenlignbare med tidligere undersøkelser med hensyn til utvalg eller spesifisering. Samtidig har vi forsøkt å begrense betydningen av forskjellene for å kunne si noe om utviklingen over tid.

I analysene har vi beregnet den ujusterte og justerte forskjellen i timelønn mellom kvinner og menn ved hjelp av lineær regresjon (OLS). Den ujusterte forskjellen er forskjellen i timelønn på tvers av ulike grupper av kvinner og menn. Når vi beregner den justerte forskjellen, tar vi hensyn til observerbare variabler som kan tenkes å påvirke timelønn. I tillegg til kjønn omfatter disse potensiell yrkeserfaring, potensiell yrkeserfaring kvadrert, utdanning, utdanning kvadrert, sektor (offentlig eller privat), yrke, næring, om personen er innvandret, og om personen har barn. Da vil de justerte forskjellene angi gjennomsnittlig forskjell i timelønn mellom grupper av kvinner og menn som er like med tanke på de inkluderte kontrollvariablene. Analysen gjøres for utvalget samlet og for gruppen med fullført bachelorutdanning separat.

---

6 Vi har gjort de samme analysene på et datasett spesifisert på samme måte som i tidligere studier og funnet at resultatene blir så å si de samme.

Vi starter med å presentere beskrivende statistikk for analyseutvalget. Til forskjell fra utvalget for inntektsforskjeller omfatter utvalget for lønnsforskjeller kun personer som hadde et aktivt ansettelsesforhold i oktober, og som ikke var studenter.<sup>7</sup>

Tabell 3.2 presenterer beskrivende statistikk av nøkkelvariablene for hele utvalget og etter kjønn. Kvinneandelen i analyseutvalget er 48 prosent. Det betyr at vi har tilnærmet kjønnsbalanse blant tilsatte i arbeidsmarkedet. Andelen kvinner som har fullført bachelorgrad eller tilsvarende, er høyere enn andelen menn med samme utdanningsnivå. Kvinner er noe eldre og har litt lengre utdanning enn menn, og derfor er potensiell yrkeserfaring omtrent lik for kvinner og menn. Kvinner har i gjennomsnitt lavere timelønn og er i mindre grad heltidssysselsatte, og en høyere andel kvinner jobber i offentlig sektor. Innvandrerdelen og andelen som har barn, er omtrent lik for kvinner og menn.

---

7 Personer i forskerutdanning er med i utvalget.

**Tabell 3.2 Beskrivende statistikk for personer i alderen 20 til 65 år med minst ett aktivt arbeidsforhold (2017). For alle, kvinner og menn. Gjennomsnitt og standardavvik i parentes.**

	Alle	Kvinner	Menn
<b>Kvinneandel</b>	0,48 (0,50)		
<b>Innvandrerandel</b>	0,18 (0,38)	0,17 (0,37)	0,19 (0,39)
<b>Alder</b>	43,17 (11,76)	43,45 (11,73)	42,92 (11,77)
<b>Potensiell yrkeserfaring</b>	22,96 (12,13)	22,92 (12,31)	23,01 (11,96)
<b>Antall år med utdanning</b>	4,21 (2,90)	4,53 (2,86)	3,91 (2,91)
<b>Har barn</b>	0,47 (0,50)	0,47 (0,50)	0,46 (0,50)
<b>Timelønn</b>	318,33 (186,79)	296,18 (157,62)	339,16 (208,44)
<b>Heltid</b>	0,73 (0,45)	0,59 (0,49)	0,85 (0,35)
<b>Offentlig</b>	0,37 (0,48)	0,53 (0,50)	0,21 (0,41)
<b>Bachelorutdanning</b>	0,29 (0,45)	0,37 (0,48)	0,22 (0,41)
<b>Antall observasjoner</b>	2 076 968	1 006 853	1 070 115

Tabell 3.3 viser gjennomsnittlig timelønn med standardavvik for hver yrkesgruppe, hvordan yrkesfordelingen blant tilsatte er, og kvinneandelen i yrkesgruppene for utvalget samlet og for bachelorutdannede. Her er yrkesgrupper angitt på ensifret nivå slik at det angir yrke etter hovedgrupper. Vi ser at høyskoleyrkene og salgs-, service- og omsorgsyrkene er de to største yrkesgruppene i arbeidsmarkedet totalt. Her er også kvinneandelen høy, nesten 70 prosent i salgs-, service- og omsorgsykker og nærmere 60 prosent i høyskoleyrkene. Bachelorutdannede er naturlig nok i stor grad ansatt i høyskoleyrkene, som for eksempel ingeniører, sykepleiere, vernepleiere og grunnskolelærere, men vi finner også en relativt stor andel av bachelorutdannede i akademiske yrker. Blant bachelorutdannede i høyskoleyrkene er kvinneandelen nesten 70 prosent, mens det er mer kjønnsbalanse blant bachelorutdannede i de akademiske yrkene. Tabellen viser med tydelighet at arbeidsmarkedet er kjønnssegregert på den måten at kvinneandelen er særlig høy i de store yrkesgruppene.

Gjennomsnittlig timelønn i høyskoleyrker ligger så vidt over det totale gjennomsnittet. For salgs-, service- og omsorgsykker, som også er den nest største yrkesgruppen samlet, er gjennomsnittlig timelønn lavere enn gjennomsnittet for alle yrkesgruppene. Timelønnsnivået er høyest i lederyrker, og lederyrkene utgjør rundt ti prosent av alle arbeidsforhold. Samtidig har lederyrkene stor spredning i timelønnen, noe som vises av det høye standardavviket. Lederyrkene er mannsdominert, og samlet står kvinnene for nesten bare en tredjedel av arbeidsforholdene i denne yrkesgruppen. Blant bachelorutdannede er kjønnsfordelingen i lederyrker noe mer balansert, med cirka 45 prosent kvinner.

**Tabell 3.3 Sysselsettingsandel, kvinneandel og gjennomsnittlig timelønn for hver yrkesgruppe (2017). Alle og bachelorutdannede. I prosent.<sup>8</sup>**

Yrke (etter hovedgrupper)	Timelønn	Samlet		Bachelor	
		Alle (prosent)	Kvinneandel (prosent)	Alle (prosent)	Kvinneandel (prosent)
Militære yrker (ikke sivile stillinger i forsvaret)	400,3 (179,9)	0,53	11,55	0,66	12,09
Administrative ledere og politikere	433,0 (247,7)	9,71	35,52	12,03	44,51
Akademiske yrker	376,4 (158,9)	16,79	50,26	20,52	56,31
Høyskoleyrker	321,1 (149,0)	24,11	57,95	48,73	68,58
Kontor- og kunde-serviceyrker	267,9 (144,6)	6,13	58,03	3,81	67,20
Salgs-, service- og omsorgsykker	277,6 (212,4)	21,72	69,18	9,63	66,50
Yrker innen jordbruk, skogbruk og fiske	296,7 (309,4)	0,60	22,32	0,21	39,78
Håndverkere og lignende	271,7 (115,7)	9,41	4,65	1,44	13,88
Prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere mv.	277,6 (154,5)	6,43	13,19	1,31	20,74
Yrker uten krav til utdanning	254,5 (200,0)	4,56	55,89	1,65	62,05
<b>Total</b>	<b>318,3 (186,8)</b>	<b>100,00</b>	<b>48,48</b>	<b>100,00</b>	<b>60,96</b>

Note: Utvalget inkluderer personer med minst ett aktivt arbeidsforhold, i alderen 20 til 65 år.

<sup>8</sup> Yrkesgruppene er her angitt på ensiffernivå (hovedgrupper) etter SSBs yrkeskoder.

Kvinner har lavere timelønn enn menn i snitt. Dette ser vi både i tabell 3.2 og i figur 3.3, som presenterer de estimerte koeffisientene fra regresjonsanalysene. Kvinner har i gjennomsnitt 10,8 prosent lavere timelønn enn menn (ujustert). Når vi justerer for observerbare kjennetegn som beskrevet over, reduseres forskjellen i timelønn til 7,7 prosent. Dette betyr at når vi sammenligner relativt like kvinner og menn i det norske arbeidsmarkedet, så tjener kvinner i snitt 7,7 prosent mindre enn menn.<sup>9</sup>

For bachelorutdannede er den ujusterte forskjellen i timelønn på 16,5 prosent. Dette er en betydelig høyere forskjell enn for arbeidsmarkedet samlet, og det samsvarer med tidligere studier som viser at lønnsforskjellen er høyere blant dem med høy utdanning (Barth mfl. 2014). Når vi justerer for individuelle kjennetegn, mer enn halveres forskjellen. Forskjeller i individuelle kjennetegn og forskjeller i yrke, næring og sektor forklarer mer av timelønnsforskjellene for bachelorutdannede kvinner og menn enn de gjør i utvalget samlet.

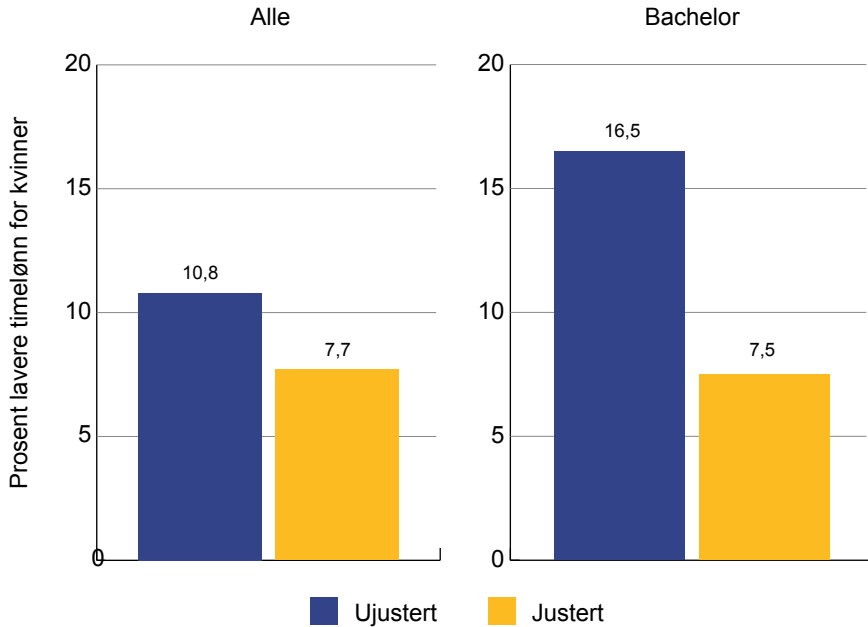
Videre har vi undersøkt tilsvarende forskjell i timelønn mellom kvinner og menn etter sektor, som vist i figur 3.4. Timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn i offentlig sektor er omtrent på samme nivå som for arbeidsmarkedet samlet, mens forskjellen er noe høyere i privat sektor. Når vi justerer for observerbare kjennetegn ved de ansatte, og dermed sammenligner kvinner og menn innad i de to sektorene som er like med hensyn til blant annet yrke, næring, utdanningsnivå og yrkeserfaring, ser vi at timelønnsforskjellen i offentlig sektor mer enn halveres og er nede på 4,4 prosent, mens i privat sektor reduseres den kun med halvannet prosentpoeng til 9,6 prosent. Dette betyr at observerbare kjennetegn ved de ansatte bidrar mer til å forklare timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn i offentlig sektor enn de gjør i privat sektor. Noe av årsaken til dette kan være at offentlig sektor har en mer sentralisert og koordinert lønnsdannelse og et tydelig regulativ på lønn etter kompetanse sammenlignet med privat sektor, der det generelt er større rom for individuell og lokal lønnsdannelse.

For bachelorutdannede er timelønnsforskjellen noe lavere blant kvinner og menn i offentlig sektor enn i sektoren totalt, mens det er motsatt for privat sektor: Der er timelønnsforskjellen mellom bachelorutdannede kvinner og menn på 20,5 prosent. For bachelorutdannede ser det altså ut til at timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn som vist i figur 3.3 drives av høyere timelønnsforskjell i privat sektor.

---

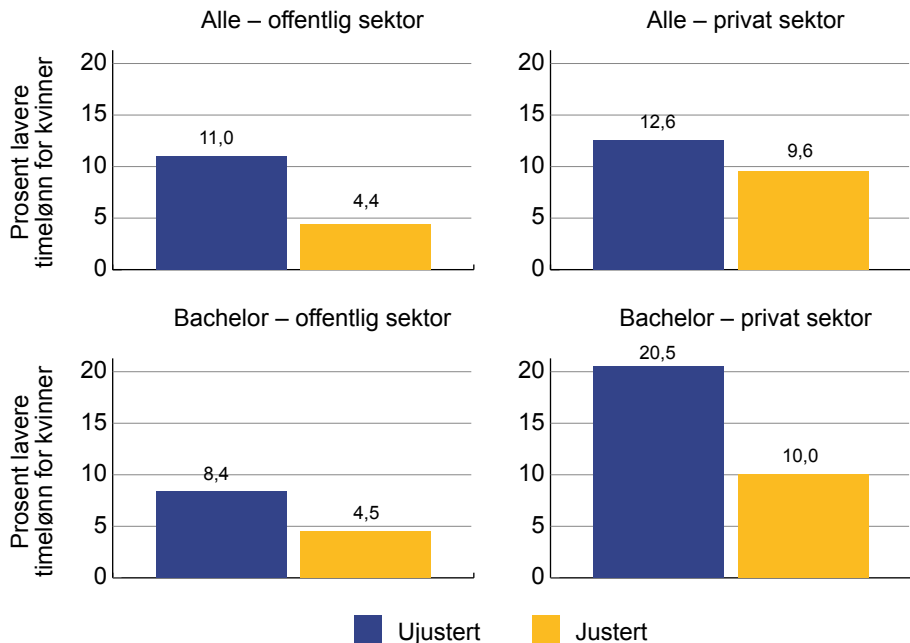
9 Barth mfl. (2014) fant en justert forskjell på omtrent 7,5 prosent i 2012. Forskjellen mellom våre og deres tall er svært små, og vi legger ikke stor vekt på å sammenligne dette siden det kan skyldes forskjeller i utvalg og spesifisering.

**Figur 3.3 Forskjell i timelønn mellom kvinner og menn (ujustert og justert) for alle og for de med bachelor som høyeste utdanningsnivå, 20 til 65 år i året 2017, i prosent.**



Note: Resultatetene viser de estimerte koeffisientene til variabelen kvinne i regresjon for henholdsvis ujusterte kjønnsforskjeller (ingen kontrollvariabler) og justerte kjønnsforskjeller (med kontrollvariabler) for alle og for gruppen med bachelor som høyeste utdanningsnivå. I regresjonene for justerte kjønnsforskjeller i timelønn er det kontrollert for følgende: antall år potensiell erfaring (første og andre moment), antall år utdanning (første og andre moment), om personen har barn (referanse er «har ikke barn»), om personen har innvandret (norskfødt er referanse), yrkesgruppe på firesifret nivå, virksomhetens hovednæring på tosifret nivå og om arbeidsforholdet hører under offentlig sektor (referansen er privat sektor).

**Figur 3.4 Forskjell i timelønn mellom kvinner og menn (ujustert og justert) etter sektor for alle og for de med bachelor som høyeste utdanningsnivå, 20 til 65 år i året 2017, i prosent.**



Note: Resultatene viser de estimerte koeffisientene til variabelen kvinne i regresjon for henholdsvis ujusterte kjønnsforskjeller (ingen kontrollvariabler) og justerte kjønnsforskjeller (med kontrollvariabler) for alle og for gruppen med bachelor som høyeste utdanningsnivå etter sektor (offentlig sektor og privat sektor). I regresjonene for justerte kjønnsforskjeller i timelønn er det kontrollert for følgende: antall år potensiell erfaring (første og andre moment), antall år utdanning (første og andre moment), om personen har barn (referanse er «har ikke barn»), om personen har innvandret (norskfødt er referanse), yrkesgruppe på firesifret nivå og virksomhetens hovednæring på tosfifret nivå. Siden regresjonene her er gjort separat for hver sektor, er ikke sektor inkludert som kontrollvariabel her.

Analysene viser at observerbare individuelle kjennetegn bidrar til å forklare noe av den observerte lønnsforskjellen mellom kvinner og menn – mer blant bachelorutdannede og mer i offentlig sektor enn i privat sektor. For å si noe om den relative betydningen av ulike grupper av forklaringsvariabler følger vi dekomponeringen som ble introdusert av Gelbach (2017). Vi deler bidraget til timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn inn i tre deler: forskjeller i human kapital (utdanning og potensiell erfaring), forskjeller i personkjennetegn (innvandrer eller ikke og om man har barn) og forskjeller i sysselsettingsmønster (yrke, næring og sektor). Slik kan vi evaluere det relative forholdet mellom ulike sett av forklaringsvariabler – hva betyr mest? Resultatene presenteres i tabell 3.4 for de seks ulike analysene vi har presentert i figur 3.3 og 3.4. Vi rapporterer de ujusterte og justerte timelønnsforskjellene mellom kvinner og menn



og den tilhørende forklarte delen av timelønnsforskjellen. I radene under har vi beregnet bidraget til timelønnsforskjellen fra de tre settene av forklaringer.

**Tabell 3.4 Dekomponering av timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn.**

	Alle			Bachelorutdannede		
	Ujustert	Justert	Forklart	Ujustert	Justert	Forklart
<b>Kjønnsforskjell</b>	10,8	7,7	3,1	16,5	7,5	9
<b>Forklaringer:</b>						
Humankapital			-1,2			0,6
Personkjennetegn			-0,1			0,0
Syssesttingsmønster			4,4			8,4
	Offentlig sektor			Privat sektor		
	Ujustert	Justert	Forklart	Ujustert	Justert	Forklart
<b>Kjønnsforskjell</b>	11,0	4,4	6,6	12,6	9,6	3
<b>Forklaringer:</b>						
Humankapital			1,4			-0,6
Personkjennetegn			0,0			0,0
Syssesttingsmønster			5,2			3,6
	Bachelorutdannede i offentlig sektor			Bachelorutdannede i privat sektor		
	Ujustert	Justert	Forklart	Ujustert	Justert	Forklart
<b>Kjønnsforskjell:</b>	8,4	4,5	3,9	20,5	10,0	10,5
<b>Forklaringer:</b>						
Humankapital			0,5			1,9
Personkjennetegn			0,0			0,0
Syssesttingsmønster			3,4			8,6

Note: *Ujustert* er den ujusterte lønnsforskjellen, *justert* er den justerte lønnsforskjellen etter kontroll for individkjennetegn, og *forklart* er differansen mellom justert og ujustert. Den forklarte delen splittes opp i bidrag fra ulike sett av forklaringsvariabler. Negative tall betyr at å kontrollere for disse forklaringsvariablene bidrar til å øke lønnsforskjellen mellom kvinner og menn, mens positive tall bidrar til å redusere lønnsforskjellen mellom kvinner og menn.

I den første modellen, der vi beregner timelønnsforskjellen mellom alle kvinner og menn i analyseutvalget vårt, ser vi at den justerte timelønnsforskjellen er 3,1 prosentpoeng lavere enn den ujusterte. Dette tilsvarer den forklarte delen av lønnsforskjellen i tabell 3.4. I denne forklarte delen ser vi at humankapital bidrar til å øke timelønnsforskjellene mellom kvinner og menn med 1,2 prosentpoeng. Forklaringen på dette er at kvinner i gjennomsnitt har lengre utdanning enn menn, som i sin tur gir høyere gjennomsnittslønn blant kvinner, men når vi sammenligner kvinner og menn med lik lengde på utdanningen, så er lønnsforskjellen 1,2 prosentpoeng høyere enn den ujusterte forskjellen. Videre ser vi at individkjennetegn, som om man har innvandret eller har barn, bidrar svært lite til lønnsgapet. Det som gjenstår, er sysselsettingsforskjeller. 4,4 prosentpoeng av den observerte timelønnsforskjellen mellom kvinner menn skyldes at kvinner og menn jobber i ulike deler av arbeidsmarkedet. Det vil si at det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er den viktigste forklaringen på lønnsforskjellen mellom kvinner og menn. Vi har et lignende mønster i de øvrige fem gruppene vi har analysert: Det at kvinner og menn jobber i ulike deler av arbeidsmarkedet eller i ulike deler av offentlig og privat sektor hvor lønnsnivået er ulikt, bidrar til omtrent hele den forklarte lønnsforskjellen mellom kvinner og menn.

## Oppsummering

Analysene i del 1 av denne rapporten viser at kvinner tjener mindre enn menn. Inntektsforskjellene er på mellom 20 og 30 prosent i året, mens timelønnsforskjellen mellom kvinner og menn er 10,8 prosent når vi ser hele arbeidsmarkedet under ett, og 16,5 prosent blant dem som har fullført en bachelorutdanning eller lignende. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er noe lavere i offentlig sektor enn i privat, mens det er betydelig større kjønnsforskjeller i privat sektor blant dem med bachelorutdanning.

Når vi sammenligner relativt like kvinner og menn – det vil si kvinner og menn som har like lang utdanning, like lang yrkeserfaring, som jobber i samme sektor, samme bransje og samme yrke – har vi fortsatt en timelønnsforskjell på 7,7 prosent for alle og 7,5 prosent for de bachelorutdannede. Dette er en lønnsforskjell som ikke lar seg forklare av de observerbare variablene vi har tilgang til i våre data.

Det uforklarte lønnsgapet er lavere i offentlig sektor, både i nivå og som andel av den observerte forskjellen. Dette henger trolig sammen med at lønnsinnplasseringen i sektoren er sterkere knyttet opp til formelle kvalifikasjoner, yrke og stilling, mens det er større åpning for skjønn i disse vurderingene i deler av

privat sektor. Samtidig ser vi at blant bachelorutdannede i privat sektor er kjennetegn ved personen viktige for å forklare den relativt høye lønnsforskjellen på 20,5 prosent. Blant annet viser våre analyser at særlig sysselsettingsmønsteret, altså kvinners og menns valg av sektor, næring og yrke, er en viktig forklaring på den observerte forskjellen.

Våre analyser bidrar til ny og oppdatert kunnskap om lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, og vi har beregnet hvilke av de observerbare faktorene som bidrar til den forklarte delen av lønnsforskjellene. Den uforklarte lønnsforskjellen mellom kvinner og menn er på omtrent sammen nivå som i 2011.

### 3 Hvordan er likelønnsutfordringer problematisert?

I denne delen av rapporten tar vi for oss ulike perspektiver som kommer frem i de offentlige utredningene og i LO-dokumentene når det gjelder lønnsgapet mellom kvinner og menn. Overordnede temaer som vi tar for oss i mer detalj videre i rapporten, er 1) lønnsgapet mellom kvinner og menn, 2) ulike former for diskriminering, 3) individuelle preferanser og/eller strukturelle begrensninger og 4) forhandlingssystemet. Under hvert punkt vil vi presentere hva de offentlige utredningene og LO legger vekt på når det gjelder lønnsgapet. Vi vil også forsøke å fange opp hva som tas for gitt, og hva som ikke problematiseres, i disse dokumentene. Deretter vil vi diskutere vår tolkning av uttalelsene og forsøke å forstå dem i et sammenlignende perspektiv.

#### Metode

Offentlige utredninger har spilt en viktig rolle i utviklingen av norsk likestillingspolitikk. Det finnes ulike typer offentlige utredninger, men i Norge kommer de viktigste utredningene ut i serien Norges offentlige utredninger (NOU) (Holst 2019). De regjeringsoppnevnte utvalgene arbeider som regel i ett år eller lenger med oppdrag som typisk består i å analysere et saksfelt eller et bestemt politisk problem, og kommer deretter med anbefalinger til politiske tiltak basert på en grundig undersøkelse av problematikken. Utvalgene sammenfatter eksisterende kunnskap og forskning og bidrar iblant med ny forskning. Anbefalingene deres inngår hovedsakelig i beslutningsprosesser på stadiet der retningslinjer og tiltak blir formulert, det vil si før myndighetene foreslår konkrete tiltak (Christensen og Holst 2017).

Utvalgene er sammensatt av medlemmer fra offentlig forvaltning, politiske partier, interesseorganisasjoner, akademisk forskning eller privat sektor. I tillegg blir utvalgene ledet av en bestemt leder, og de støttes av et sekretariat. Nylig fikk utvalgenes rolle i den løpende politikktutviklingen mer oppmerksomhet. Sammensetningen av utvalgene og det faglige arbeidet de bygger på, anses som betydningsfullt for hvordan de informerer offentlig diskurs om et bestemt tema

(Holst 2019). Derimot har vi så langt lite informasjon om hvorvidt utredningene faktisk påvirker agendaer og politikk i praksis (Skjeie, Holst og Teigen 2017).

I denne rapporten baserer vi oss på disse innsiktene og undersøker hvordan problemstillinger relatert til likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet blir diskutert i tre offentlige utredninger og i uttalelser fra LOs representantskapsmøter fra 2008 til 2019. I forbindelse med dette ser vi også på hvilke normative antakelser disse dokumentene og uttalelsene bygger på. I denne rapporten fokuserer vi på NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*, NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling* og NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*.

Utvalget bak NOU 2008: 6 ble ledet av Anne Enger, tidligere politiker. Utvalgets mandat var å vurdere og analysere ulike årsaker til lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Utvalget legger til grunn at «det ikke har foregått noen systematisk reduksjon i timelønnsatsene mellom kvinner og menn etter 1985», selv om kvinner har hatt økt sysselsetting og har like lang utdanning som menn (NOU 2008: 6, s. 15). Utvalget bak NOU 2012: 15 ble ledet av Hege Skjeie, professor ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Utvalgets oppdrag var å «gjøre opp status for kjønnslikestilling i Norge» og «drøfte årsaker og peke på løsninger», for så å «legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk». NOU 2013: 13 ble utarbeidet av et utvalg ledet av Steinar Holden, professor ved Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo. Utvalgets mandat var å «vurdere erfaringer med lønnsdannelsen gjennom de tolv årene som er gått siden handlingsregelen og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført» og å drøfte «makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen framover» (NOU 2013: 13, s. 7). Alle utvalgene besto av forskere og økonomer i tillegg til representanter fra ulike arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og departementer. Mens de to første utredningene bygde på et klart mandat knyttet til lik lønn / likestilling og ble ledet av politikere eller statsvitere, var NOU 2013: 13 rettet mot norsk økonomi og lønnsdannelse mer generelt og ble ledet av en økonom.

I og med at vi er interessert i å undersøke hvordan det kjønnete lønnsgapet kan relateres til kollektive forhandlinger, ser vi nærmere på LO-dokumentene for å forstå hvordan en av arbeidstakerorganisasjonene presenterer lønnsgapspromatikken. Et sentralt spørsmål er om LO i disse dokumentene forstår lønnsgapet som et resultat av individuelle valg eller som et strukturelt problem. LO-dokumentene har vært betydningsfullt materiale i og med at de representerer strate-

gisk kommunikasjon rettet mot organisasjonens medlemmer så vel som mot andre relevante aktører.

Denne rapporten inkluderer deler av hver av de tre offentlige utredningene i tillegg til referanser til alle LOs politiske uttalelser. Vi har gjort strategiske valg med hensyn til hvilke deler som inkluderes. De offentlige utredningene og LO-dokumentene er analysert ved hjelp av det kvalitative analyseverktøyet Nvivo. I denne analysen benytter vi en diskursanalytisk tilnærming inspirert av Carol Bacchi (1999) «Hva blir problemet fremstilt som?»-metode («What is the problem represented to be?»). Denne metoden er særlig velegnet til å analysere politiske dokumenter. Bacchi argumenterer for at alle politiske forslag inneholder en eksplisitt eller implisitt diagnose av problemet. Måten problemet er definert på, fører med seg spesifikke løsninger. Ifølge Bacchi kan sosiale problemer forstås som konstruksjoner som er gjenstand for en konstant kamp om betydning. Istedenfor for å ta disse sosiale problemene for gitt, må vi analysere språket, begrepene og kategoriene som er brukt for å forstå selve problemet (Bacchi 1999).

Vi opprettet en kodeliste for å kunne spore de viktigste representasjonene av likelønnsproblemet og mulige måter å konstruere det på i datamaterialet. Vi undersøkte også hvordan kjønn og lavlønn fremkommer som problem på ulike måter. Gjennom denne prosessen kom vi frem til følgende overordnede temaer som vi skal ta for oss i mer detalj videre i rapporten: 1) lønnsgapet mellom kvinner og menn, 2) ulike former for diskriminering, 3) individuelle preferanser og strukturelle begrensninger (verdsettingsdiskriminering) og 4) forhandlings-systemet. I denne delen av rapporten vil vi diskutere disse temaene hver for seg, selv om flere av dem henger tydelig sammen.

De tre offentlige utredningene som vektlegges i denne rapporten har forskjellig mandat, og det påvirker hva vi kan forvente at de har i fokus. Samtidig har rapportene til felles at de skal undersøke lønnsdannelse og/eller kjønnslikestilling i Norge. De regjeringsoppnevnte utvalgene som nedsettes for å utarbeide NOU-rapporter om bestemte temaer, har som rolle å redegjøre for problemer i samfunnet og eventuelt anbefale tiltak for å løse disse. LO er på sin side en arbeidstakerorganisasjon, og har som sådan en aktiv rolle i lønnsdannelsen ved at de representerer og arbeider for like muligheter og rettigheter for medlemmene sine. Det er derfor en tydelig forskjell mellom rollene til de offentlige utvalgene og LO, noe som gjenspeiles i måten dokumentene er utformet på.

## Forklaringer på lønnsgapet mellom kvinner og menn

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn er tematisert i de tre offentlige utredningene og i flere av LO-dokumentene. De tre offentlige utvalgene og LO legger imidlertid vekt på ulike temaer i forbindelse med lønnsgapet mellom kvinner og menn. Vi skal derfor først se nærmere på hvordan lønnsgapet mellom kvinner og menn blir tematisert og problematisert i dokumentene, og deretter på hvordan dokumentene relaterer seg til hverandre.

### *NOU 2008: 6 – fem forklaringer på lønnsgapet*

NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn* vektlegger fem punkter som kan forklare lønnsgapet mellom kvinner og menn:

1) forskjeller i utdanningslengde og alder, 2) kvinner og menn i samme stilling i samme virksomhet, 3) lønnsgapet følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, 4) forhandlingssystemet opprettholder stabile lønnsrelasjoner, også mellom kvinner og menn, og 5) lønnsforskjellene vokser i foreldrefasen (NOU 2008: 6, s. 182).

Ifølge NOU 2008: 6 (s. 182) forklarer de to første punktene lite av lønnsgapet mellom kvinner og menn, fordi kvinner har tatt igjen menn når det gjelder høyere utdanning, og fordi en høyere andel kvinner i deltidsarbeid ikke synes å ha en effekt på lønnsgapet mellom kvinner og menn. NOU 2008: 6 begrunner dette med at timelønnen til kvinner ikke ser ut til å påvirkes av om de arbeider deltid. Ifølge NOU 2008: 6 er det dermed ingen timeslønnsforskjeller mellom heltidsarbeidende og deltidsarbeidende i samme yrke med samme utdanning, erfaring osv.<sup>10</sup> Videre viser NOU 2008: 6 at basert på utvalgets statistiske analyser er det liten eller ingen lønnsforskjell mellom kvinner og menn som utfører likt arbeid hos samme arbeidsgiver. Dette er ikke ensbetydende med at det ikke kan forekomme enkelte tilfeller av diskriminering, men det viser at slik diskriminering i så fall er av marginal betydning i et større perspektiv. Dette kan anses som en positiv utvikling ifølge NOU 2008: 6 (s. 183).

Ifølge NOU 2008: 6 kan dermed de tre siste punktene (som altså gjelder henholdsvis det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, forhandlingssystemet og familieforpliktelser) bidra til en bedre forståelse av lønnsgapet mellom kvinner og menn. En sentral del av forklaringen i det tredje punktet – at lønnsgapet følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet – handler om at lønnsgapet mellom kvinner og menn fremkommer i lønnsforskjellene mellom sektor og yrke, både når det gjelder lønnsnivå, og når det gjelder lønnsbredning. Ifølge NOU 2008: 6

<sup>10</sup> Samtidig påpekes det i NOU 2008: 6 at deltidsarbeid påvirker arbeidstakernes samlede lønnsinntekt, og at langvarig deltidsarbeid kan føre til dårligere karriereprofil og en flatere lønnsutvikling over tid (NOU 2008: 6, s. 183).

(s. 183–184) viser lønnsstatistikken at «kvinnedominerte yrker og stillinger tenderer mot å være dårligere betalt enn mannsdominerte yrker og stillinger, selv når kompetansekrav og andre lønnsrelevante faktorer ellers er like». Lønns-spredningen er mindre i offentlig enn i privat sektor, som betyr at lønnsforskjellen mellom offentlig og privat sektor er størst blant grupper med høyere utdanning (NOU 2008: 6, s. 184).

Når det gjelder det fjerde punktet, som dreier seg om forhandlingsmodellens rolle, og som også henger tydelig sammen med det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, trekker NOU 2008: 6 (s. 184) frem at lønnsnivået er lavere i offentlig enn i privat sektor. Ifølge NOU 2008: 6 kan dette ses i sammenheng med den norske forhandlingsmodellen og enigheten mellom partene i arbeidslivet om at offentlig sektor ikke bør være lønnsledende. I rapporten (s. 186–187) hevdes det at forhandlingsmodellen ikke nødvendigvis er kjønnsnøytral, men at den bidrar til å opprettholde stabile lønnsrelasjoner mellom ulike grupper, og da også mellom menn og kvinner som befinner seg i forskjellige tariffforhandlingsområder. Dette har negative konsekvenser for oppnåelse av likelønn, i og med at offentlig sektor blant annet er begrenset av hvor mye lønnen kan heves.

Til sist trekker NOU 2008: 6 frem foreldrefasen som en faktor som kan forklare en del av lønnsgapet mellom menn og kvinner.<sup>11</sup>

#### *NOU 2012: 15 – tre forhold som påvirker lønnsgapet*

NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling* (s. 198) tar for seg økonomisk ulikhet i et flerdimensjonalt likestillingsperspektiv. Her hevdes det at økonomisk ulikhet henger sammen med utdanning, det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og arbeidstid og arbeidsmiljø.<sup>12</sup> Når det gjelder det første forholdet, utdanning, fremhever NOU 2012: 15 (s. 199) at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn øker med utdanningsnivå, og at forskjellen er størst blant de med kort høyere utdanning, altså utdanning inntil fire år. Ifølge rapporten er årsaken til dette at kvinner og menn befinner seg i ulike yrker, næringer og sektorer som betaler ulikt for høyere utdanning.

I NOU 2012: 15 (s. 200) pekes det også på at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn øker over tid gjennom livsløpet. Ifølge rapporten kan dette skyldes at

11 Utvalget peker på at i foreldrefasen er det en tendens til at betalt og ubetalt arbeid blir fordelt ulikt mellom foreldre. Dette påvirker lønnsgapet, fordi denne fasen for mange er av stor betydning for fremtidig karriere og lønn (NOU 2008: 6, s. 187–188).

12 NOU 2012: 15 vektlegger lønns- og inntektsforskjeller og forskjeller i lavinntekt. NOU 2012: 15 (s. 199) skiller mellom lønn og lønnsforskjeller versus inntekt og inntektsforskjeller. I denne rapporten vil vi kun presentere hvilke forklaringer NOU 2012: 15 vektlegger når det gjelder lønn og lønnsforskjeller. Dette er fordi inntekt er et videre begrep som i tillegg til inntekt fra eget arbeid (lønnsinntekt og næringsinntekt) gjelder både kapitalinntekt og overføringer fra det offentlige, som bostøtte, barnetrygd, arbeidsledighetstrygd osv.



det er færre muligheter for karriereutvikling innenfor kvinnedominerte yrker enn innenfor mannsdominerte yrker. Det trekkes også frem at kvinner og menn kan oppleve ulik karriereutvikling innenfor samme yrke. Her kan for eksempel fravær fra arbeidsmarkedet på grunn av omsorgsoppgaver i hjemmet ha en negativ effekt på karriereutviklingen, selv om stigende forskjeller i arbeidsinntekt tidlig i livsløpet ifølge NOU 2012: 15 (s. 201) først og fremst er knyttet til forskjeller i arbeidstid. Småbarnsfasen beskrives som en ulempe for kvinner, men ikke for menn. Samtidig presiserer utvalget at forskjeller i lønn og i arbeidsinntekt over livsløpet mellom menn og kvinner tiltar over tid, særlig frem mot slutten på småbarnsfasen (NOU 2012: 15, s. 201).

*NOU 2013: 13 – utvikling av lav- og likelønnsprofil*

NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi* fremhever at det ikke er grunn til å tro at kvinner og menn i samme yrke har ulik lønn, basert på lønnsstatistikken. Utvalget legger derimot vekt på at forklaringen på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn ligger i forskjeller i yrkesdeltakelse, bransje- og sektortilknytning, utdanning, arbeidserfaring og kompetanse (NOU 2013: 13, s. 151). Samtidig understreker utvalget at de ulike bransjene som menn og kvinner befinner seg i, har ulik lønnsevne og avtaledekning. Her viser utvalget til 1) at kvinner med høyere utdanning er mer tilbøyelige til å arbeide i offentlig sektor enn menn, og 2) at menn er overrepresentert på de høyeste inntektsnivåene, «slik at kjønnsforskjellen i medianlønnen er betydelig mindre enn forskjellen i gjennomsnittslønnen» (NOU 2013: 13, s. 151).

Når det gjelder likelønn, fokuserer NOU 2013: 13 (s. 151) på at det gjennom flere år er blitt prioritert å løfte gjennomsnittslønnen blant kvinner. Utvalget nevner at lønnsoppgjøret i 2010 hadde en likelønnsprofil i de fleste forhandlingsområdene. I tillegg har likelønn blitt prioritert i årene etter for å løfte kvinners lønn sammenlignet med menns. I denne sammenheng trekker NOU 2013: 13 frem at en prioritering av lav lønn og likelønn blant forhandlingsområdene har redusert lønnsforskjellene mellom menn og kvinner, at det har bidratt til å løfte lavtlønnede, og at det spesifikt har gagnet kvinner i privat og kommunal sektor. Når det gjelder lønn i staten, understreker NOU 2013:13 (s. 151) at det er menn som er i de lavest lønnede stillingene, og at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn har gått ned i de fleste sektorer på 2000-tallet. Ifølge rapporten kan dette tyde på at prioriteringene ved lønnsoppgjørene har hatt en betydning for å begrense lønnsgapet mellom kvinner og menn.

## *LO – sammenheng mellom likelønns- og lavlønnprofil*

I LOs uttalelser fra representantskapsmøter<sup>13</sup> fremheves det at et kjønnsdelt arbeidsliv har betydning for lønnsuttellingen for kvinner og menn. I en uttalelse fra 2019 legger LO vekt på følgende:

«Lønnsuttellingen er lavere der vi finner mange kvinner, og småbarnsfasen har økt lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Kvinner og menn jobber i ulike næringer, yrker og stillinger, og kvinner jobber langt oftere deltid enn menn. I tillegg til at lavlønnspørålet og deltidsproblematikk i stor grad samtidig er et likelønnsproblem, er det klart at enkelte yrker med mange kvinner gir lav uttelling for kompetanse. Dette gjelder både offentlig og privat sektor.» (LO 2019)

LO peker på at småbarnsfasen også kan påvirke lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, og de ser på deltid som en del av likelønnsproblematikken. I forbindelse med lønnsforskjeller mellom kvinner og menn trekker LO frem et kjønnsdelt arbeidsliv og sammenhengen mellom likelønn og lavlønn. På samme måte kobler også LOs uttalelser fra 2015, 2016<sup>14</sup> og 2018 sammen likelønn og lavlønn. Uttalelsen fra 2018 kan tjene som eksempel:

«Forskjellene skyldes særlig et fortsatt svært kjønnsdelt arbeidsliv, der kvinner og menn jobber i ulike forhandlingsområder, næringer, yrker og stillinger, og der kvinner jobber langt oftere deltid enn menn. Mange kvinner har svært lav lønn. Lavlønnspørålet er således i stor grad et likelønnsproblem. I tillegg gir mange kvinnedominerte yrker også lav uttelling for kompetanse. Dette gjelder både offentlig og privat sektor. For LO er det viktig å ha en tariffpolitikk som sikrer en rettferdig lønn i samsvar med arbeidsoppgaver, utdanning og kompetanse. Kvinner har gjennomgående lavere lønn enn menn, kvinnedominerte yrker lønnes lavere enn mannsdominerte med tilsvarende utdanningslengde. For enkelte grupper med høyere utdanning er det viktig at lønnsforskjellene mellom privat og offentlig sektor reduseres.» (LO 2019)

I tillegg til at LO problematiserer likelønn i forbindelse med lavlønn, kommer det frem at mange kvinner får lav uttelling for kompetansen sin. Det siste settes i sammenheng med lønnsforskjellene mellom privat og offentlig sektor. Dette kommer også frem i uttalelsen fra 2018, der LO skriver følgende: «For enkelte grupper med høyere utdanning er det viktig at lønnsforskjellene mellom privat og offentlig sektor reduseres uten å spesifisere gruppene eller gå mer i detalj.» Denne uttalelsen viser at det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er anerkjent som en

---

<sup>13</sup> I LO-uttalelser fra 2017 nevnes lavlønn og likestilling bare i forbindelse med sosial dumping.

<sup>14</sup> «I tillegg til at lavlønnspørålet i stor grad samtidig er et likelønnsproblem, er det klart at mange kvinnedominerte yrker gir lav uttelling for god kompetanse. Dette gjelder både offentlig og privat sektor» (LO 2016; LO 2015).

faktor som påvirker lønnsgapet mellom kvinner og menn, og at dette forholdet umiddelbart knyttes til lavlønnsproblematikk.

*Diskusjon – rapportenes oppfatning av likelønn og lønnsforskjeller*

Både de offentlige utredningene og LO-dokumentene bekrefter at det finnes en likelønnsproblematikk, men betydningen av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet vektlegges i ulik grad og på forskjellige måter.

I likhet med NOU 2008: 6 fremhever NOU 2013: 13 at det ikke er grunn til å tro at kvinner og menn i samme yrke har forskjellig lønn, basert på lønnsstatistikken. NOU 2013: 13 legger imidlertid vekt på at forklaringen på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn ligger i forskjeller i yrkesdeltakelse, bransje- og sektortilknytning, utdanning, arbeidserfaring og kompetanse (s. 151).

I tillegg vektlegger NOU 2013: 13 at lønns- og inntektsfordelingen i Norge er jevn i et internasjonalt perspektiv, noe som henger sammen med at lønnsdannelsen er karakterisert av koordinering og samordning (NOU 2013: 13, s. 27).

I NOU 2008: 6 vies det stor plass til å forklare at lønnsgapet følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. NOU 2012: 15 refererer til og presenterer de fem forklaringer på lønnsgapet som ble lansert i NOU 2008: 6, og også her vektlegges det kjønnsdelte arbeidsmarkedet som en av tre forklaringer på lønnsgapet. Mens NOU 2008: 6, NOU 2012: 15 og LO fokuserer på at kvinner og menn befinner seg i ulike stillinger, yrker, næringer og sektorer, vektlegger NOU 2013: 13 i tillegg at kvinner og menn har ulik kompetanse, erfaring og utdanning som en forklaring på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. LO på sin side presiserer at kvinner får lavere uttelling for kompetansen sin enn menn. Slike forskjeller i verdsetting som henger sammen med kjønn, problematiseres ikke i NOU 2013: 13. Denne forskjellen er interessant, fordi kompetanse, erfaring og utdanning kan forstås som individuelle faktorer, mens kjønnsfordeling på ulike stillinger, yrker, næringer og sektorer peker mot betydningen av et kjønnsdelt arbeidsmarked.

LO peker spesifikt på at arbeidsmarkedet er kjønnssegregert, men de fremhever også at kvinner og menn jobber i ulike forhandlingsområder, næringer, yrker og stillinger, og at kvinner jobber deltid langt oftere enn menn. Videre setter LO spørsmålet om likelønn i forbindelse med lavlønn og formulerer problemet med likelønn som et lavlønnsproblem. LOs vektlegging av sammenhengen mellom lavlønn og likelønn understrekes også i NOU 2008: 6. På bakgrunn av et LO-notat fra 2006 konstaterer utvalget følgende: «LOs konklusjon er likevel at lavlønn kanskje er det viktigste virkemiddelet for likelønn» (NOU 2008: 6,

s. 215).<sup>15</sup> Både NOU 2013: 13 og LO-dokumentene legger vekt på at likelønnsproblematikken må ses i sammenheng med lavlønnsproblematikken. Selv om dette er et viktig poeng, bidrar det til å fastsette og fremme et begrenset perspektiv på likelønnsproblemet. Dette kan føre til at andre kvinnedominerte deler av arbeidsmarkedet får mindre oppmerksomhet, slik som offentlig sektor med høyt utdannede grupper, som også omfattes av likelønnsproblematikken.

I denne delen har vi sett på hvilke forklaringer de offentlige utvalgene og LO gir på lønnsgapet mellom kvinner og menn, på et overordnet plan. Videre skal vi gå nærmere inn på årsakene til lønnsgapet mellom kvinner og menn i forbindelse med kjønnsbasert lønnsdiskriminering. Her legger vi vekt på å forstå hvordan utvalgene og LO presenterer problematikken, i den grad kjønnsbasert lønnsdiskriminering i det hele tatt er et tema.

## Ulike former for kjønnsbasert lønnsdiskriminering

Diskriminering dreier seg om at individer blir behandlet ulikt basert på blant annet kjønn, seksuell legning, religion eller etnisitet. Ulike former for diskriminering kan direkte og indirekte påvirke lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. I det følgende skal vi se nærmere på hvilke former for diskriminering som presenteres, eller ikke, i NOU-ene og LO-dokumentene.

### *NOU 2008: 6 – økonomisk og kjønnsanalytisk tilnærming*

I sin teoretiske drøfting av lønnsgapet mellom kvinner og menn legger NOU 2008: 6 (s.132) vekt på at diskriminering i forbindelse med lønnsforskjeller kan belyses gjennom en økonomisk tilnærming og gjennom en kjønnsanalytisk tilnærming. Ut fra en økonomisk tilnærming kan lønnsforskjeller mellom kvinner og menn ifølge rapporten forstås som et resultat av konkurranseforhold i arbeidsmarkedet og av at forskjellige typer arbeidskraft ikke nødvendigvis har samme tilbud og etterspørsel.<sup>16</sup> Innenfor den økonomiske tilnærmingen skiller NOU 2008: 6 (s. 132) mellom tre former for diskriminering: i) preferansebasert diskriminering, ii) statistisk diskriminering og iii) markedsbasert diskriminering (også kalt monopsoni). Utvalget presiserer at de mangler empirisk belegg for å si noe om i hvilken grad disse formene for diskriminering kan påvirke lønnsstrukturen og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. De påpeker likevel at

---

<sup>15</sup> Ifølge NOU 2008: 6 (s. 215) har dette to årsaker: 1) «Kvinnerike lavlønnsområder [veier] tungt i gjennomsnittstallet for manglende likelønn», og 2) «lavlønnspresset i viktige og voksende serviceområder er økende».

<sup>16</sup> Tilbud handler om arbeidertakernes preferanser og valg, mens etterspørsel omfatter arbeidsgivernes mål og valg (NOU 2008: 6, s. 132).

særlig statistisk diskriminering kan bidra til å «oppretholde status quo», og at slik diskriminering sannsynligvis er ganske utbredt (NOU 2008: 6, s. 134).

Innenfor en kjønnsanalytisk tilnærming finnes det ifølge NOU 2008: 6 (s. 136) ikke en entydig definisjon av hva kjønnsbasert lønnsdiskriminering innebærer, og «grensen mellom hva som er lønnsdiskriminering og hva som kan betraktes som legitime lønnsforskjeller [vil alltid] være gjenstand for vurderinger». I forbindelse med dette hevdes det at diskriminering i tillegg kan være ubevisst og en følge av en etablert praksis der kjønnsnøytrale regler kan virke diskriminerende.

Ifølge NOU 2008: 6 skiller kjønnsforskningen mellom tre former for kjønnsbasert lønnsdiskriminering: i) lønnsdiskriminering for samme arbeid, ii) stillingsdiskriminering og iii) verdsettingsdiskriminering (NOU 2008: 6, s.137–138).

Ifølge utvalget handler lønnsdiskriminering for samme arbeid om at kvinner kan motta lavere lønn i samme stilling i samme virksomhet.<sup>17</sup> Denne formen for diskriminering reguleres av loven under likelønnsbestemmelsen (lov av 21. juni 2013 nr. 53 om likestilling mellom kjønnene, som erstattet den tidligere loven av 9. juni 1978) og er dermed ulovlig (NOU 2008: 6, s. 137).

Den andre formen for diskriminering, stillingsdiskriminering, handler ifølge NOU 2008: 6 (s. 138) om at kvinner og menn kan være fordelt på ulike stillinger, og at kvinnedominerte stillinger har lavere lønnsnivå. Utvalget legger til at slik diskriminering kan innebære at kvinner og menn har ulik tilgang til stillinger og virksomheter og ulike muligheter ved forfremmelser. Samtidig nevner utvalget at fordeling av menn og kvinner på ulike stillingstyper kan være et resultat av enkeltpersonenes valg og preferanser. Ifølge NOU 2008: 6 reguleres stillingsdiskriminering også av likestillingslovens forbud mot forskjellsbehandling i arbeidslivet.

Den siste diskrimineringsformen som omtales i NOU 2008: 6, er verdsettingsdiskriminering, som innebærer at «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» (NOU 2008: 6, s. 138). Et interessant poeng som trekkes frem i NOU 2008: 6 (s. 138), er at kjønnssegregering i arbeidslivet er en forutsetning for at verdsettingsdiskriminering

---

17 Som vi så tidligere i rapporten, hevdes det også i NOU 2013: 13 at det er lite statistisk grunnlag for å si at kvinner og menn i samme stilling i samme virksomhet mottar ulik lønn.

kan føre til lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Det vil si at hvis ikke kvinner og menn hadde vært fordelt på ulike stillinger og yrker, ville det ikke vært grunnlag for å peke på verdsettingsdiskriminering – selv ikke hvis kvinner tjente mindre enn menn.

Utvalget fremhever at det er vanskelig å påvise at de ulike formene for diskriminering forekommer. Analyser viser at lønnsforskjellene mellom kvinner i samme stilling i samme virksomhet er forholdsvis små, mens en betydelig del av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn forklares ved at kvinner og menn er fordelt på ulike stillinger. NOU 2008: 6 (s.139) konkluderer med at individuell diskriminering ikke er tilstrekkelig for å forklare lønnsgapet, men at oppmerksomheten må rettes «mot strukturelle forhold, mot lønnsdannelsen og mot hvordan arbeidsmarkedet fungerer». Samtidig påpeker de at noe av lønnsforskjellene kan forklares med enkeltpersoners preferanser og muligheter.

*Ingen beskrivelse av lønnsdiskriminering i NOU 2012: 15, i NOU 2013: 13 eller i LO-uttalelser*

Det finnes så å si ingen beskrivelse av lønnsdiskriminering i NOU 2012: 15, i NOU 2013: 13 eller i LO-uttalelser, og derfor vil vi behandle disse kildene under samme punkt. Det at de nevnte NOU-rapportene i liten eller ingen grad behandler temaet lønnsdiskriminering, kan ha sammenheng med utvalgenes respektive mandat.

Samtidig innebærer utvalgets mandat i NOU 2012: 15 (s. 22) at de skal gjøre opp status for kjønnslikestilling i Norge, og de legger særlig vekt på likestillingspolitikk som knytter seg til «politisk deltakelse, utdanning, lønnsarbeid, omsorg, og vern mot diskriminering, trakassering og vold». I NOU 2012: 15 (s. 70) nevnes lønnsdiskriminering og verdsettingsdiskriminering i forbindelse med rettferdighetsbetraktninger og likestillingspolitiske dilemmaer. Utvalget går imidlertid ikke nærmere inn på å beskrive ulike former for lønnsdiskriminering eller hvordan dette kan ha betydning for lønnsforskjeller mellom menn og kvinner.

Det samme gjelder NOU 2013: 13. Former for diskriminering i lønnsdannelsen blir ikke tatt opp i denne rapporten. Utvalget nevner ved ett tilfelle markedsrett som en ulempe ved ukoordinert lønnsfastsettelse (NOU 2013: 13, s.129), men de setter det ikke i forbindelse med lønnsforskjeller og diskriminering.

Et interessant poeng i LO-uttalelsen fra 2014 er at LO peker på at det foregår en langsom marsj mot et likestilt samfunn:

«Det største tilbakeslaget i norsk politikk har kommet på likestillingsområdet. Kombinasjonen av svekket fedrekvote, dårligere barnehage-tilbud og utvidet kontantstøtte svekker likestillingen i arbeidslivet og kan sette den langsomme marsjen mot et likestilt samfunn i revers. Skattepolitikken trekker også i feil retning med tanke på økt kvinnelig yrkesdeltakelse.» (LO 2014)

LO nevner flere strukturelle forhold som påvirker et kjønnssegregert arbeidsmarked, men de nevner derimot ikke forholdet mellom et kjønnsdelt arbeidsmarked og «verdi» av kvinnedominerte sektorer og yrker. Eksempelene som trekkes frem, dreier seg om at likestillingen i arbeidsmarkedet svekkes på grunn av dårligere tilbud eller muligheter, mens verdsettingsdiskriminering og diskusjon av kvinnedominerte yrkers verdi forblir fraværende. Referanser til «verdsetting» av yrker dukker kun opp i LOs uttalelser fra og med 2017.

#### *Diskusjon – problematisering av eksisterende diskriminering*

Som det blir påpekt i NOU 2008: 6, finnes det lite empirisk grunnlag for å vite i hvilken grad kjønnsbasert lønnsdiskriminering påvirker lønnsgapet mellom menn og kvinner. Det kan vi ikke forstå som ensbetydende med at denne problematikken ikke eksisterer. Derfor er det interessant å se på de ulike formene for diskriminering og hvordan de kan relateres til de ulike forklaringene på lønns-gapet mellom kvinner og menn.

I NOU 2008: 6 blir som nevnt lønnsgapet mellom kvinner og menn belyst gjennom en økonomisk og en kjønnsanalytisk tilnærming. Tilnærmingen man har til problemet, vil påvirke hvilke konklusjoner man trekker med tanke på hvordan problemet kan løses. Hvis ubevisste valg og etablert praksis som i utgangspunktet er kjønnsnøytrale regler, men som kan virke diskriminerende, ikke problematiseres, vil det også få følger for hvordan lønnsgapet og løsnin-gene på det blir presentert. Når disse perspektivene mangler i både NOU 2013: 13 og NOU 2012: 15, blir derfor også betydningen av kjønnsbasert lønnsdiskriminering for lønnsgapet usynlig.

For eksempel kan det nevnes at stillingsdiskriminering, som tematiseres i NOU 2008: 6, og som altså handler om at kvinner og menn har ulik tilgang til stillinger, virksomheter og forfremmelser, kan knyttes til en forklaring på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som fremheves både i NOU 2012: 15 (s. 32), i NOU 2013: 13 og i LO-uttalelsene – nemlig forklaringen om at kvinner og menn befinner seg i ulike stillinger, yrker, næringer og sektorer. Beskrivelsen i NOU 2008: 6 av stillingsdiskriminering kan derfor brukes til å nyansere og utdype forklaringen som omtales i de andre dokumentene.

Det samme gjelder verdsettsingsdiskriminering, som kan knyttes både til forklaringen om at lønnsgapet følger et kjønnsdelt arbeidsmarked, og til forklaringen om at forhandlingsystemet opprettholder lønnsforskjeller mellom menn og kvinner. I forbindelse med dette er det verdt å minne om at NOU 2013: 13 refererer til markedsrett ved ett tilfelle. Selv om markedsrett i seg selv ikke automatisk kan knyttes til kjønnsbasert lønnsdiskriminering, er det tankevekkende at lønnsgapet, kjønnsbasert lønnsdiskriminering og verdsettsingsdiskriminering ikke blir problematisert i denne sammenhengen i NOU 2013: 13.

I NOU 2008: 6 pekes det på at individuell diskriminering ikke alene kan forklare lønnsgapet. Ifølge rapporten kan både strukturelle forhold (ved lønnsdannelsen eller ved arbeidsmarkedet) og enkeltpersoners preferanser og valgmuligheter også påvirke lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Som nevnt peker LO på flere strukturelle forhold som påvirker et kjønnssegregert arbeidsmarked, mens forholdet mellom et kjønnsdelt arbeidsmarked og verdsetting av yrker er fraværende. Dette er interessant, fordi måten problemet konstitueres på, får følger for hvilke løsninger man velger. Å ikke anerkjenne verdsettsingsdiskriminering vil også få følger for hvilke tiltak man antar kan løse problemet.

I neste del skal vi derfor se nærmere på hvordan forholdet mellom individuelle valg og verdsetting av yrker er presentert.

## Individuelle preferanser og verdsettsingsdiskriminering

Lønnsgapet mellom kvinner og menn reiser flere spørsmål om hva som er de sentrale årsakene. Er det slik at lønnsgapet er en forståelig eller logisk virkning av at kvinner og menn velger ulike karriereveier, for eksempel ut fra individuelle interesser, eller handler det om at typiske kvinneyrker er mindre verdsett enn typiske mannsyrker i et økonomisk perspektiv? I denne delen skal vi se nærmere på hvordan NOU-rapportene og LO-dokumentene tar stilling til disse forklaringene.

*NOU 2008: 6*

Ifølge NOU 2008: 6 er en av hovedforklaringene på lønnsgapet mellom kvinner og menn at lønnsgapet følger det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Sånn sett kan individuelle preferanser og valg så vel som verdsettsingsdiskriminering falle inn under denne forklaringen. I rapporten påpekes det at «kvinner og menn [ikke] automatisk sluses inn i kvinne- og mannsyrker uten tanke for egne interesser eller preferanser», men at norsk ungdom har mulighet til å velge yrke og karrierevei, og at de fleste likevel velger kjønnsstradisjonelt (NOU 2008: 6, s. 184).



Utvalget bak rapporten hevder at både individuelle preferanser og strukturelle faktorer, som kjønnsrollesosialisering, arbeidsdeling i hjemmet og mekanismer i arbeidslivet, bidrar til å opprettholde et kjønnsdelt arbeidsliv (NOU 2008: 6, s. 184). Videre påpekes det i NOU 2008: 6 at det ikke foreligger noen empiriske undersøkelser som viser hvor mye verdsettingsdiskriminering som forekommer i det norske arbeidslivet. Samtidig understreker utvalget at lønnsgapet kan være et resultat av at kvinnedominerte yrker har lavere lønnsnivå enn mannsdominerte yrker til tross for at kompetansekrav og andre lønnsrelevante faktorer, som verdiskaping, ellers er like (NOU 2008: 6, s. 138).

Tiltakene som ble foreslått i NOU 2008: 6 (s. 223–224) for å redusere lønns-gapet mellom kvinner og menn, var blant annet et lønnsløft for de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor i form av en kvinnepotte på 3 milliarder kroner, og kombinerte lavlønns- og kvinnepotter i privat sektor. Forslaget om lønnsløft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor var ment å skulle motvirke verdsettingsdiskriminering av kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor (NOU 2008: 6, s. 223). Bakgrunnen for forslaget var at lønnsgapet henger tydelig sammen med lønnsforskjeller mellom privat og offentlig sektor. Begrunnelsen for forslaget om kombinerte lavlønns- og kvinnepotter i privat sektor var at «en økning av lønnsnivået for de kvinnetunge lavlønnsgruppene i denne sektoren, vil[le] kunne bidra til å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn» (NOU 2008: 6, s. 224). Det første tiltaket knyttet dermed til verdsettingsdiskriminering, mens det andre knyttet til lavlønte kvinnedominerte yrkesgrupper (NOU 2008: 6, s. 224).

#### *NOU 2012: 15*

Ifølge NOU 2012: 15 (s. 157) har det kjønnsdelte arbeidsmarkedet særlig blitt diskutert som en likelønns- og arbeidstidsproblematikk. Som en konsekvens har det vært satset på offentlige tiltak rettet mot å påvirke det kjønnsdelte arbeidsmarkedet ved å skape forhold som gjør det mulig for flere kvinner å velge karriereveier og ta jobber som tradisjonelt har blitt utført av menn.

NOU 2012: 15 (s. 156) trekker frem flere av tiltakene som er blitt utført. Tiltakene har særlig vært rettet mot «utradisjonelle» valg av yrker eller utdannelser og mot fortrinnsregler blant kvinner og menn. Blant tiltakene nevner NOU 2012: 15 et prosjekt for å påvirke utdanningsvalg ved ungdomsskoler og videregående skoler som pågikk fra 1997 til 2000. Tiltaket viste at det var lettere å påvirke jenter til å velge typisk mannsdominerte fag med høy status enn det var å påvirke gutter til å velge kvinnedominerte fag som kan forbindes med dårlig betalte lavstatusyrker.

Flere av tiltakene er rettet mot å forsøke å påvirke kvinners utdanningsvalg og yrkesdeltakelse. Ett av tiltakene som nevnes av NOU 2012: 15, er «Jenter i bil og elektro», som var finansiert av LO og NHO og ble gjennomført i samarbeid med EL og IT Forbundet, Norsk Teknologi, Fellesforbundet og Norges Bilbransjeforbund. Samtidig forsøkte kunnskapsdepartementet å få flere jenter til å velge realfag i videregående skole mellom 2006 og 2009. Kunnskapsdepartementet har i tillegg forsøkt å øke kvinneandelen i høyere vitenskapelige stillinger i matematikk, naturfag og teknologiske fag (NOU 2012: 15, s. 156). Selv om flere av tiltakene er utformet med sikte på å få kvinner over i mansdominerte yrker, viser også St.meld. nr. 8 (2008–2009) til flere tiltak for å få menn inn i undervisnings- og omsorgsykker, uten at tiltakene har hatt særlig effekt (NOU 2012: 15, s. 157).

Tiltakene som nevnes i NOU 2012: 15, er særlig rettet mot å påvirke individenes valg og preferanser. Som nevnt tas det lite hensyn til verdsettingsdiskriminering i rapporten. I NOU 2012: 15 (s. 70) påpekes det videre at «[m]ot hensynet til likhet i betydningen likelønn står andre omfordelingsrelaterte hensyn, for eksempel hvorvidt man ønsker å prioritere høyere lønn for lavtlønnede uavhengig av kjønn foran opphevelse av kjønnsbasert verdsettingsdiskriminering uavhengig av lønnsnivå». Videre blir hensynet til arbeidslivdemokratiet trukket frem, og i den forbindelse understrekes det at kollektive forhandlinger mellom partene i arbeidslivet er en viktig del av arbeidslivdemokratiet og den sosialdemokratiske samfunnsmodellen (NOU 2012: 15, s. 70).

### *NOU 2013: 13*

NOU 2013: 13 (s. 151) forklarer lønnsforskjeller mellom kvinner og menn med at det handler om forskjeller i yrkesdeltakelse, bransje- og sektortilknytning, utdanning, arbeidserfaring og kompetanse. I den sammenheng presiserer ikke utvalget i hvilken grad lønnsforskjellene er et resultat av individuelle valg eller strukturelle forhold. Samtidig ser det ut til at NOU 2013: 13 fokuserer mer på personlige ressurser, som utdanning, arbeidserfaring og kompetanse. Som vi har sett, blir ikke verdsettingsdiskriminering tematisert i NOU 2013: 13, men det gjør heller ikke andre former for diskriminering eller betydningen av et kjønnsdelt arbeidsmarked.

### *LO-uttalelser*

I sine uttalelser fra representantskapsmøtet i 2019<sup>18</sup> påpeker LO betydningen av tiltak som er ment å reversere kjønnssegregeringen i arbeidsmarkedet.

---

18 I de andre LO-uttalelsene er tiltak ikke spesifikt nevnt.

«Likelønnsutfordringen må løses både tariffpolitisk og politisk. Dette bør være grunnlag for et strategisk og systematisk likelønnsarbeid. Det behøves flere tiltak i arbeidslivet. Tilstrekkelig bemanning, kompetanseutvikling og å fremme heltid, vil bidra til å løfte kvinneyrkene. Stimulering til delt foreldrepermisjon er videre viktig. Både myndigheter og arbeidsgivere har her et ansvar. Det kan være mer krevende å få resultater i fordelingspolitikken i oppgangstider og rommet for lønnsvekst er høyere. Det gjelder generelt og for lønnsrelasjonen mellom kvinner og menn spesielt. Erfaringsmessig løper da mannsdominerte grupper i toppen ifra, mens det i flere kvinnedominerte bransjer er et press nedover i lønninger og betingelser.» (LO 2019)

LO fremhever at likelønn må løses både tariffpolitisk og politisk, men fokuserer deretter på tiltak på individnivå i arbeidslivet.

LO refererer også til verdsetting av kvinners og menns arbeid i sine uttalelser fra 2017 til 2019. Det er interessant å merke seg at forholdet mellom «verdi» og kvinnedominerte yrker først blir nevnt i LOs uttalelse fra 2017, og at denne sammenhengen ikke fremkommer tidligere. LO-dokumentene refererer både til «tiltak» og «verdi», men uten å utdype hvordan dette utfolder seg eller kan løses. I de nylige uttalelsene fra 2019 sier for eksempel LO dette:

«Likelønnsprofil på sentralt og lokalt avtalte tillegg må videreføres og understøttes av strukturelle tiltak mot kjønnsdelingen og for mer likestilling i arbeidslivet. Ulik verdsetting av kvinner og menns arbeid må motvirkes gjennom lik betaling av arbeid av lik verdi.» (LO 2019)

Videre i same uttalelse uttrykker LO følgende:

«Utjevningen mellom menn og kvinners gjennomsnittlige lønnsnivå går imidlertid tregt. Halve forskjellen skyldes et kjønnsdelt arbeidsliv, og den andre halvparten finner man ingen annen forklaring på enn at kvinner er kvinner og menn er menn.» (LO 2019)

Uttalelsen viser at LO mener at kjønnsforskjeller i lønn delvis er forårsaket av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Samtidig peker LO på at en del av lønnsgapet er relatert til selve forskjellene mellom kjønnene. Når LO peker ut selve kjønns skillet som en årsak til lønnsforskjeller mellom kjønnene, kan man spørre seg om LO nedtoner betydningen av lønnsgapet mellom kvinner og menn. Samtidig understreker LO i uttalelsene fra 2018 og 2017 at LO eksplisitt vil arbeide for «høyere verdsetting av kvinnedominerte yrkesområder» (LO 2018), og at en «hovedoppgave for LO er å bidra til langsiktig holdbar jobbvekst, samtidig som arbeidstakerne sikres en rimelig del av verdiskapingen og at lønn og annen inntekt fordeles rettfærdig» (LO 2017).

### *Sammenligning*

De offentlige utredningene og LO-dokumentene fokuserer i ulik grad på om lønnsgapet er forårsaket av individuelle valg og preferanser, eller om det handler om at det kjønnsdelte arbeidsmarkedet bygger på en implisitt ulik verdsetting av ulike yrker. Blant de tre offentlige utredningene er det NOU 2008: 6 som i størst grad gir uttrykk for at lønnsgapet ikke kun skyldes individuelle preferanser og valg, men også at kvinnedominerte yrker verdsettes lavere enn mannsdominerte yrker.

De offentlige tiltakene som nevnes i NOU 2012: 15, er rettet mot å bevisstgjøre og påvirke unge mennesker med tanke på utdannings- og yrkesvalg. Dette viser at det legges vekt på å forsøke å endre de tradisjonelle mønstrene for yrkesvalg blant kvinner og menn for å få flere kvinner over i jobber som tradisjonelt har vært dominerte av menn, og omvendt, og derved redusere kjønnsforskjellene i arbeidsmarkedet. Disse initiativene bygger på en antakelse om at likelønnsproblematikk mellom kjønnene bunner, i hvert fall delvis, i valgene som individene tar. I denne diskusjonen er det ingen koblinger til debatten om hvordan kvinnedominerte eller mannsdominerte yrker blir verdsatt.

Det kan stilles spørsmål ved om dette perspektivet, altså at tiltak bør rettes mot individenes valg og preferanser, også gjenspeiles i det som skjedde med forslagene om tiltak for å redusere lønnsgapet mellom kvinner og menn som ble lagt frem i NOU 2008: 6. Utvalgets forslag om et lønnsløft for kvinnedominerte yrker ble ikke vedtatt. Dette utfallet blir diskutert i NOU 2012: 15 (s. 13), som refererer til likelønnsmeldingen. I likelønnsmeldingen kommer det frem at begrunnelsen for at tiltakene ikke ble vedtatt, var 1) at lønnsdannelsen skal skje gjennom frie forhandlinger og er partenes ansvar, og 2) at regjeringen ikke ønsker å svekke det norske systemet for lønnsdannelse (NOU 2012: 15, 158). På denne måten settes løsninger på verdsettingsproblematikken opp mot forhandlingssystemet.

Samtidig er det flere forhold som er fremme i de offentlige utredningene, som peker mot at det er et spenningsforhold mellom lavlønn og likelønn. Likelønn og lavlønn behandles gjerne i samme kontekst. I NOU 2008: 6 blir det foreslått ett tiltak for å bekjempe lønnsgapet og et annet for å bekjempe lavlønn, mens i NOU 2012: 15 kan det virke som om hensynet til lavtlønnede og hensynet til opphevelse av kjønnsbasert verdsettingsdiskriminering blir satt opp mot hverandre. Når det er snakk om omfordelingsrelaterte hensyn, problematiserer NOU 2012: 15 om man kan prioritere lavlønn fremfor likelønn eller vice versa. Hvilke prioriteringer partene gjør, står derfor svært sentralt. Dette leder oss videre til neste del om forhandlingssystemet.

## Forhandlingssystemet

I denne delen skal vi se nærmere på hva de offentlige utredningene vektlegger når det gjelder betydningen av forhandlingssystemet i sammenheng med like-lønnsproblematikken. Vi skal se nærmere på i hvilken grad forhandlingssystemet blir forstått som en viktig forklaring på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i de offentlige utredningene og i LO-dokumentene. Det bør nevnes at NOU 2012: 15 ikke er blitt behandlet i denne delen om forhandlingssystemets påvirkning på lønnsforskjeller, ettersom rapporten ikke diskuterer frontfagsmodellen.

Å se nærmere på lønnsdannelsen i Norge er viktig fordi den er karakterisert av sterk koordinering mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og myndighetene gjennom trepartssamarbeidet. Det innebærer at det er disse partene som har myndighet til å representere arbeidstakere og arbeidsgivere i forhandlinger om lønn i tariffavtalene, som har ulike prinsipper for regulering av lønn på sentralt og lokalt nivå (NOU 2008: 6, s. 80).

Det norske forhandlingssystemet er basert på den såkalte «frontfagsmodellen», hvor et viktig styringsprinsipp er at lønnsveksten som fremforhandles gjennom de sentrale lønnsforhandlingene, må tilpasses konkurranseutsatt sektor og hva den kan tåle over tid (NOU 2013: 13, s. 29). Det innebærer at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor tilpasses pris- og produktivitetsveksten i denne sektoren, og at lønnsveksten vil være den samme i skjermet sektor.<sup>19</sup> Dette betyr at tariffavtaleområder med konkurranseutsatt virksomhet går inn i tariffoppgjøret først, og at utfallet av forhandlingene her har betydning for andre tariffavtaleområder.

*NOU 2008: 6 – frontfagsmodellen opprettholder og reproduserer lønnsforskjeller*  
Ifølge NOU 2008: 6 kan en av forklaringene på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn knyttes til forhandlingssystemet. Utvalget trekker frem at det er industrien i Norge som tradisjonelt er blitt definert som konkurranseutsatt sektor. Industrien har vært mannsdominert, mens offentlig sektor har vært kvinnedominert. Ifølge NOU 2008: 6 har koordinering av lønnsdannelsen, inkludert frontfagsmodellen, vært påvirket av spenninger basert på forholdet mellom kjønn og lønnsnivå. Samtidig påpeker utvalget at det i dag er flere næringer som er utsatt for konkurranse, og dermed er ikke konkurranseutsatt sektor ensbetydende med industrien (NOU 2008: 6, s. 82–83). Likevel fremhever utvalget at «senere års endringer i forhandlingsmodellen gir grunn til å tro at frontfagsmodellen vil få

<sup>19</sup> «Med skjermet sektor menes bedrifter som produserer varer som ikke importeres eller eksporteres, og som dermed kun opplever innenlandsk konkurranse» (NOU 2008: 6, s. 82).

større legitimitet og aksept blant partene i årene som kommer», blant annet på bakgrunn av «siste års praksis om at det tas større hensyn til lønnsutviklingen for funksjonærene i privat sektor når rammen for lønnsoppgjørene skal fastsettes» (NOU 2008: 6, s. 32).

Likevel hevdes det i NOU 2008: 6 at en del av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn handler om at de fleste kvinner arbeider i offentlig sektor, og at det er i dette forhandlingsområdet de får regulert lønnen sin (NOU 2008: 6, s. 245). NOU 2008: 6 (s. 187) fremhever at på grunn av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er kvinner og menn også fordelt i forskjellige tariffforhandlingsområder. Utvalget vektlegger at noen forhandlingsområder er kvinnedominerte, mens andre er mannsdominerte. I tillegg påpeker utvalget at kvinner med høyere utdanning i offentlige virksomheter har opplevd svakere lønnsutvikling sammenlignet med andre yrker på grunn av praktiseringen av frontfagsmodellen på 1980–90-tallet (NOU 2008: 6, s. 245).

Når det gjelder ulike forhandlingsområder, hevdes det i NOU 2008: 6 at det er kun én prosent lønnsdifferanse mellom menn og kvinner som kan føres tilbake til at menn og kvinner omfattes av ulike tariffavtaler. Det meste av lønnsgapet må derfor forstås innenfor forhandlingsområdene (NOU 2008: 6, s. 242; 160). Likevel skriver utvalget at når man kontrollerer for utdanning, yrkeserfaring og arbeidstid, så reduseres store deler av lønnsgapet i flere av forhandlingsområdene, og at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er størst i områder hvor rammen fra frontfagsmodellen er mindre retningsgivende enn i andre områder (NOU 2008: 6, s. 32).

Utvalget kaller lønnsforhandlinger for et spill mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, der det foreligger motsatte interesser mellom arbeidstaker og arbeidsgiver ved fastsettelse av lønn. Dermed vil den parten med markeds- makt ofte stå sterkest i kampen om å vinne frem med sine krav – det vil si den parten som har makt til å true med sanksjoner som vil være en ulempe for motparten (NOU 2008: 6, s. 133). Ifølge utvalget er omsorgsykker i offentlig sektor et godt eksempel: I yrker i det offentlige helsevesenet har ikke arbeidstakerne hatt mulighet til å benytte markedet til å øke sine lønninger ved å gå over til privat sektor (NOU 2008: 6, s. 152). Det at kvinner og menn har forskjellige mobilitetsmønstre, kan føre til «at arbeidsgivere ikke trenger å gi kvinner så høy lønn som menn for å unngå at de slutter» (NOU 2008: 6, s. 133). Ifølge NOU 2008: 6 kan det også være vanskelig å begrunne en gruppes krav fremfor andres *innenfor* et forhandlingsområde, mens ulik lønnsvekst *mellom* forhandlingsområdene kan føre til økt konfliktnivå blant de som risikerer å bli hengende etter (s. 187).

Ifølge NOU 2008: 6 (s. 32) bidrar ikke frontfaget til å øke forskjellene, men «forhandlingsmodellen vedlikeholder og viderefører lønnsforskjellene som ligger der i utgangspunkt». NOU 2008: 6 understreker at dette systemet likevel ikke nødvendigvis gir en fordel til mannsdominerte forhandlingsområder: «Det skjer ingen systematisk skjevfordeling av lønnsveksten til fordel for mannsdominerte forhandlingsområder, men forhandlingsmodellen makter heller ikke å endre relative lønnsforskjeller» (s. 32). NOU 2008: 6 (s. 187) anser ikke forhandlingssystemet som kjønnsnøytralt, og mener at det opprettholder stabile lønnsrelasjoner, som også eksisterer mellom kvinner og menn.

*NOU 2013: 13 – frontfaget: en viktig «bærebjelke»*

NOU 2013: 13 gir en detaljert beskrivelse av lønnsdannelsen og forhandlings-systemet i det norske arbeidsmarkedet. En liten del omhandler lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Utvalget i NOU 2013: 13 (s. 9; 12) støtter opp om frontfagsmodellen og kaller den «en viktig bærebjelke i lønnsdannelsen i Norge». NOU 2013: 13 (s. 12; 24) vektlegger at både frontfagsmodellen og en koordinert lønnsdannelse bidrar til en jevn inntektsutvikling og mindre lønnsforskjeller. Samtidig påpeker utvalget at frontfagsmodellen fører til en god fordeling av verdiskapingen mellom arbeidstakere og kapitaleiere.

Utvalget i NOU 2013: 13 (s. 151) refererer til NOU 2008: 6 og hevder at «frontfagsmodellen verken øker eller reduserer forskjeller i lønn mellom kjønn». Utvalget refererer her til at NOU 2008: 6 viser til at gjennomsnittlige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn kan knyttes til at kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor i gjennomsnitt har lavere lønn enn tilsvarende mer mannsdominerte yrkesgrupper i privat sektor med samme utdanningslengde. Med henvisning til NOU 2008: 6 vektlegger NOU 2013: 13 (s. 151) samtidig at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er størst i tariffområder hvor rammen fra frontfagsmodellen er mindre retningsgivende enn i andre områder, slik som i finansnæringen. I denne sammenheng er det også verdt å merke seg at utvalget understreker at «frontfagsmodellen innebærer at lønnsveksten i ulike forhandlingsområder skal være om lag den samme over tid», og at det er partene som har ansvar for å fordele rammen innenfor sitt område (NOU 2013: 13, s. 25; 147).

Som nevnt i innledningen innebærer frontfagsmodellen at konkurranseutsatt sektor skal gjelde som en norm for andre forhandlingsområder. Ifølge NOU 2013: 13 skal frontfagene verken fungere som et gulv eller som et tak for lønnsdannelsen – men som en norm. I den sammenheng legger NOU 2013: 13 (s. 12–13) vekt på at det er partenes ansvar å fordele rammen mellom ulike grupper i forhandlingsområdet, og at partene i privat og offentlig sektor skal

sikre langvarige prioriteringer for ikke å undergrave frontfagsmodellen. I de årlige lønnsforhandlingene fremstår årslønnsveksten som den viktigste referansen (NOU 2013: 13, s. 11).

I forbindelse med prioriteringer i lønnsoppgjør hevdes det i NOU 2013: 13 at likelønn har vært et sentralt tema, og det pekes på at statistikk over forskjeller i lønn mellom kvinner og menn viser at lønnsforskjellene har gått noe ned i de fleste sektorer på 2000-tallet. Ifølge rapporten kan dette tyde på at «prioriteringene ved lønnsoppgjøret har bidratt til å begrense lønnsforskjellene mellom menn og kvinner» (NOU 2013: 13, s. 151). Samtidig hevdes det i NOU 2013: 13 (s. 11–12) at prioriteringer i offentlig sektor, der lønnsforskjellene er mindre enn i privat sektor, kan være en utfordring fordi sammenpressingen av lønnsstrukturen kan skape spenninger. Sammenpressing av lønnsstrukturen i offentlig sektor har i denne sammenheng bidratt til at grupper med høyere utdanning har hatt en svakere lønnsvekst (NOU 2013: 13, s. 27). I den sammenheng er det ifølge NOU 2013: 13 blitt fremmet krav om at det må gis spesielle tillegg utenfor rammen. Men på grunn av at frontfagsmodellen innebærer at rammen i konkurranseutsatt sektor skal gjelde som en norm for andre forhandlingsområder, er det opp til partene å fordele rammen mellom ulike grupper innad i forhandlingsområdet (NOU 2013: 13, s. 12–13). Samtidig trekker NOU 2013: 13 (s. 50) frem styrken til markedskreftene i arbeidsmarkedet. Ifølge utvalget vil etterspurte arbeidstakere kunne heve sin lønn utover «det som oppfattes å være rammen av frontfagsmodellen». I tilfeller der lønnsforskjellene øker betydelig på bakgrunn av slike markedsmekanismer, kan tilfitten til lønnsystemet svekkes (NOU 2013: 13, s. 50).

### *LO-uttalelser*

LO konstaterer at frontfagsmodellen ikke vil forhindre at grupper som systematisk har blitt hengende etter i lønnsforhandlinger over tid, vil bli kompensert for dette.<sup>20</sup> I hver uttalelse siden 2011 refererer LO til frontfaget som en viktig komponent ved lønnsdannelsessystemet, og i noen uttalelser refererer de også til frontfagets rolle innenfor systemet. I 2015 hevder for eksempel LO følgende:

«Denne modellen har så langt plassert norsk økonomi i verdenstoppen både når det gjelder produktivitet, sysselsetting, fordeling og økonomisk

---

20 LO 2019: «I private tjenestenæringer har det derimot vært en betydelig endring i inntektsfordelingen. Gevinstene fra den samordnede lønnsdannelsen hentes ut av kapitaleierne i deler av næringslivet som følger etter frontfaget. De skulle i større grad kommet alle til gode gjennom lavere forbrukerpriser på varer og tjenester. Misforholdet er ikke bærekraftig over tid» (LO 2019). LO 2018: «Det er med Holden-utvalgene etablert som prinsipp at både arbeidere og funksjonærer inngår i beregningene for lønnsveksten i frontfaget. Det skal gi rammer for hele arbeidslivet, men ikke være til hinder for at det kan gis kompensasjon til grupper som systematisk over tid er blitt hengende etter i lønnsutviklingen. For å være bærekraftig må lønnsstillingene også bidra til en rimelig fordeling» (LO, 2018).



soliditet. Dette understreker viktigheten av at LO fortsatt ivaretar sin rolle ved å vektlegge rettferdig fordeling og økonomisk helhetsansvar.» (LO 2016)

I denne uttalelsen vektlegger LO fronfagsmodellens betydning for suksess i norsk økonomi. Samtidig understreker LO at deres rolle er viktig for å oppnå rettferdig fordeling. I denne sammenheng er det interessant å se videre på LOs kritikk av frontfagsmodellen i forbindelse med topplederlønninger. Dette er en kritikk de reiser i flere uttalelser. Blant annet uttaler LO følgende i 2019:

«LO kan ikke akseptere at administrerende direktører og statlige toppledere vedvarende får en høyere lønnsutvikling enn arbeidstakerne for øvrig. Nye tall for lønnsvekst for toppledere i industrien viser at veksten ligger langt over frontfagsrammen, og veksten er tiltakende. Normen som settes i frontfaget skal gjelde alle.» (LO 2019)

I samme bane uttaler LO dette i 2016:

«Utbyttene må holdes på et rimelig nivå, lederlønsutvikling holdes i sjakk og andre forhandlingsområder innordnes frontfagets rammer. Finanssektoren, som til nå har hevet seg over den kollektive fornuft i lønnsutviklingen særlig for de øvre sjikt, må ta ansvar for soliditet og sin påvirkning overfor bl.a. av [sic] lønningskulturen i næringslivet.» (LO 2016)

Frontfagsmodellen har også blitt beskrevet som at den kan bidra til å begrense lønnsgapet mellom kvinner og menn i offentlig sektor. I 2018 påpeker LO følgende:

«Et viktig premiss for frontfagsmodellen er samordningen i offentlig sektor. Det er frontfaget som setter rammen for lønnstilleggene også der. Uten dette er det vanskelig å se for seg hvordan frontfaget skal kunne sette normen for lønnsveksten i hele økonomien. I Staten presser imidlertid regjeringen på for å skyve fastsetting av stillingskoder, generelle regler for lønnsfastsetting og lønnsfordelingen til lokale forhandlinger uten streikerett.»

I 2011 og 2013 var to av LOs hovedkrav «strukturelle tiltak rettet mot å fremme likelønn, seriøsitet og lønnsevne i utsatte bransjer» og «prioritering av kvinnedominerte grupper i offentlig sektor innenfor sentralt avtalte rammer» (LO 2013; LO 2011). Dette fører oss videre til hvordan forhandlingsområdene er diskutert i dokumentene.

LO understreker betydningen av kollektive forhandlinger både gjennom sentrale og lokale avtaler:

«For LO er fordelingshensyn viktig. I kollektive forhandlinger på sentralt nivå, kan lavlønn og likelønn ivaretas i større grad enn hvis alt overlates til markedet. Gevinsten samordning gir, skal fordeles gjennom små lønnsforskjeller.» (LO 2019 også se LO 2018)

«Kvinneres lønnsutvikling sikres best gjennom sentrale forhandlinger. Likelønnsprofil på sentralt og lokalt avtalte tillegg må videreføres og understøttes av strukturelle tiltak mot kjønnsdelingen og for mer likestilling i arbeidslivet.» (LO 2018)

LO hevder at likelønn må sikres gjennom kollektive og sentrale forhandlinger, men at det man oppnår for likelønn gjennom forhandlingene, også må understøttes av strukturelle tiltak for mer likestilling i arbeidslivet.

#### *Diskusjon – et motsetningsforhold mellom likelønn og forhandlingssystemet?*

Ifølge NOU 2008: 6 har det norske lønnsforhandlingssystemet en innvirkning på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Ifølge NOU 2013: 13 er ikke dette tilfellet; i denne rapporten hevdes det i stedet at frontfagsmodellen verken øker eller reduserer forskjeller i lønn mellom kjønn. At frontfagsmodellen verken øker eller reduserer lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, er et syn som fremmes i både NOU 2008: 6 og NOU 2013: 13. I NOU 2008: 6 understrekes det imidlertid at forhandlingssystemet bidrar til å opprettholde og reproducere lønnsforskjeller, noe som ikke kommer frem i NOU 2013: 13. Det er derfor en vesentlig forskjell mellom disse to standpunktene: I NOU 2008: 6 trekkes det frem at forhandlingssystemet ikke er kjønnsnøytralt, mens i NOU 2013: 13 ser det ut til at det blir tolket som kjønnsnøytralt. Samtidig bygger antakelsen i NOU 2013: på funn i NOU 2008: 6.

NOU 2008: 6 vektlegger forskjellen mellom lønnsforskjeller på tvers av tariffområder og lønnsforskjeller innad i tariffområder. NOU 2008: 6 fremhever at det kan være vanskelig å begrunne en gruppes krav fremfor en annens innenfor et forhandlingsområde, og at den parten som har makt til å true med sanksjoner som vil være en ulempe for motparten, vil stå sterkest i lønnskampen. De ulike forhandlingsområdene kan forstås som tilknyttet markeds mekanismer og markeds makt. I denne sammenheng kan det kan tolkes som om NOU 2008: 6 vektlegger markeds mekanismenes påvirkning på lønnsutviklingen og fordelingen av markeds makt mellom yrkesgruppene.

Mens NOU 2008: 6 vektlegger yrkesgruppenes markeds makt, fokuserer NOU 2013: 13 på at det er partenes ansvar å fordele rammen mellom ulike grupper i forhandlingsområdet. I den sammenheng er LO tydelige på at de sentrale forhandlingene best kan bidra til å sikre kvinneres lønnsutvikling. Slik det fremstilles i NOU 2013: 13, er det klart at LO har et ansvar for å fordele rammen i

forhandlingsområdet, mens LO selv legger vekt på at det er de sentrale forhandlingene, som de selv er en del av, som er av betydning. Dessuten behandler LO lavlønn og likelønn i samme kontekst.

I likhet med NOU 2008: 6 kan det virke som om NOU 2013: 13 beskriver et system som faktisk reproducerer lønnsrelasjoner. For det første fokuserer NOU 2013: 13 på at likelønn er blitt prioritert i lønnsforhandlinger, og at dette har bidratt til å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. For det andre skriver utvalget at årslønnsveksten er viktigst i lønnsforhandlingene, og at prioriteringer bør variere over tid, slik at frontfagsmodellen ikke undergraves. Utvalget legger til at etterspurte arbeidstakere som hever sin lønn utover rammen av frontfagsmodellen, vil kunne svekke tilliten til systemet.

Det kan derfor virke som om NOU 2013: 13 beskriver et system der endringer i lønn for ulike grupper må skje gjennom årslønnsveksten, der prioriteringene må variere over tid, og der lønnsveksten i ulike forhandlingsområder skal være om lag den samme over tid. Faren er ifølge NOU 2013: 13 at frontfagsmodellen undergraves eller tilliten til systemet svekkes.

## 4 Diskusjon

Lønnsgapet mellom kvinner og menn består. Våre analyser viser at vi ikke kommer helt i mål med å forklare lønnsforskjellene mellom kvinner og menn gjennom observerbare individuelle kjennetegn og yrkesstruktur. Mens de observerte lønnsforskjellene har falt fra 12 til rett i underkant av 11 prosent fra 2014 til 2017, er nivået på de såkalte uforklarte forskjellene fortsatt på drøye 7,5 prosent. Fallet i den observerte forskjellen kommer i stor grad av at kvinner har blitt likere menn når det gjelder sysselsettingsmønster, og at de har gått forbi menn i utdanningslengde. Men når forskjellen mellom relativt like kvinner og menn fortsatt er på samme nivå som tidligere, reiser det flere spørsmål om hva som er de sentrale årsakene. Er det slik at lønnsgapet er en forståelig eller logisk virkning av at kvinner og menn velger ulike karriereveier, for eksempel på bakgrunn av individuelle interesser, eller handler det om at typiske kvinneyrker er mindre verdsatt enn typiske mannsyrker i et økonomisk perspektiv? Og hva slags forskjell ser vi mellom lønnsgapet i offentlig og privat sektor?

Som svar på disse spørsmålene vil vi reflektere nærmere over to temaer som har vært sentrale i denne rapporten, nemlig 1) relevansen mellom og forholdet mellom verdsetting av kvinnedominerte yrker og det norske forhandlingssystemet, og 2) hvordan likelønn er diskutert i tilknytning til lavlønnssektoren i privat sektor og offentlig sektor.

### *Forholdet mellom verdsetting av kvinnedominerte yrker og det norske forhandlingsystemet*

Analysen av de offentlige utredningene og LO-dokumentene vektlegger betydningen av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, som både handler om individuelle valg og om at kvinne- og mannsdominerte yrker lønnes ulikt. I NOU 2008:6 gis det for eksempel stor plass til forklaringen om at lønnsgapet følger et kjønnsdelt arbeidsmarked. LO peker også spesifikt på det kjønnsdelte arbeidsmarkedet som et problem, og ser det i sammenheng med at kvinner og menn jobber under ulike forhandlingsområder. Men hvilken betydning har frontfagsmodellen – som er et strukturelt trekk ved det norske forhandlingsystemet – for likelønnsproblematikken?

Analysen av de offentlige utredningene og LO-dokumentene viser at det er konsensus om betydningen av frontfagsmodellen for norsk økonomi. Frontfags-

modellen setter rammene for trepartssamarbeidet, hvor fagforeningene og arbeidsgiverorganisasjonene har hovedmakt til å forhandle lønn med begrenset deltakelse av staten. Trepartssamarbeidet har vist seg å være positivt for like-lønnsutviklingen. Tidligere forskning på samarbeidsrelasjonene i arbeidslivet fastslår nemlig at fagorganisering og kollektive forhandlinger reduserer lønns-gapet – og det av flere årsaker. For det første har fagforeninger en tendens til å etablere lønnsbestemmelser og byråkratiske prosedyrer som reduserer lønns-spredning blant ansatte som er omfattet av samme kollektive forhandlingsavtale, og særlig for de som arbeider i samme yrke (Freeman og Medoff 1984). Derfor bør fagorganisering redusere lønns-gapet for kvinner som arbeider sammen med menn i samme virksomhet eller på samme arbeidsplass (Freeman 1980). For det andre har fagforeninger en tendens til å redusere lønnsforskjeller innenfor bedrifter uavhengig av yrke, og på tvers av virksomheter, fordi de bidrar til at det blir gitt en fast lønn for bestemte jobber (Freeman 1980). Denne tendensen til lønns-homogenisering reduserer lønnsforskjellene mellom segregerte kvinne- og mannsyrker. Del 1 av denne rapporten bekrefter funnene fra tidligere forskning. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er noe lavere i offentlig sektor enn i privat, og det uforklarte lønns-gapet er i tillegg lavere i offentlig sektor fordi lønnsinnplasseringen i sektoren er sterkere knyttet opp til formelle kvalifikasjoner, yrke og stilling.

Det norske arbeidslivet er i utgangspunktet organisert slik at det er mulig å realisere prinsippet om likelønn, i hvert fall ut fra det teoretiske utgangspunktet om at fagforeninger kan bidra til likestilling i samfunnet generelt, og særlig med tanke på likelønn. Dette gjelder ikke bare med hensyn til at forhandlingssystemet legger grunnlaget for at det blir gitt en fast lønn for bestemte jobber. Det er også relevant, som Acker påpeker, med hensyn til hvordan ulike jobber blir verdsatt. En mer direkte metode som fagforeninger kan benytte for å redusere lønns-gapet, er å forsøke å gjenopprette lønnsverdi ved å øke lønnen i de fleste kvinnedominerte yrkene i forhold til lønnen i de mannsdominerte yrkene (Acker 1989). Så langt har ikke dette blitt gjennomført.

De offentlige utredningene og LO-dokumentene viser at ulik lønn i Norge henger sammen med det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Kjønnforskere argumenterer for at kjønnete lønnsforskjeller innenfor det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er innebygd i det kollektive lønnsforhandlingssystemet (Schafer og Gottschall 2015). I tidligere forskning på kollektive avtaler i den lokale statlige sektoren i Finland ser vi for eksempel at kulturelle kjønnete verdsettinger av jobber og yrker har blitt innebygd i formelle lønnsbestemmelserpraksiser (Koskinen Sandberg, Törnroos og Kohvakka 2018) på måter som reflekterer sosialt konstruerte, kjønnete forståelser av passende lønn for arbeid utført av kvinner og

menn (se også Austen mfl. 2013; Figart mfl. 2002). Når underevaluering blir en del av den formelle lønnsbestemmelsen, er den vanskeligere å oppdage. Underevaluering er ikke et resultat av en historisk prosess, men en pågående prosess som former mange aktører, slik som arbeidsgivere, regjeringer, fagforeninger og andre samfunnsaktører (Acker 1989; Grimshaw og Rubery 2007). Motvilje mot å anerkjenne den kjønnede kritikken av de kollektivt fastlagte kjønnsforskjellene i lønn er større der det potensielt er mer å miste, som for eksempel i Norge, Finland eller Tyskland, hvor kollektive avtaler spiller en stor rolle (Koskinen Sandberg et al. 2018; Schafer og Gottschall 2015). Dokumentanalysen i denne rapporten viser at NOU 2013: 13 og LO i høy grad støtter den nåværende modellen for kollektiv lønnsdannelse. Mens NOU 2012: 15 ikke involverer seg i diskusjonen om frontfagsmodellens rolle, stiller NOU 2008: 6 flere kritiske spørsmål til modellens utøvende funksjon. Det faktum at lønnsveksten på kvinnedominerte arenaer har vært lik lønnsveksten på mannsdominerte arenaer, betyr ikke at den norske kollektive forhandlingsmodellen er kjønnsnøytral. Det betyr heller at modellen opprettholder eller reproducerer stabile lønnsrelasjoner mellom kjønnene. Det er ingen systematisk skjevhet i lønnsveksten til fordel for mannsdominerte forhandlingsområder, men den kollektive forhandlingsmodellen klarer heller ikke å forandre relative lønnsforskjeller. Dette er tilfellet i offentlig sektor, som er dominert av kvinnelige arbeidere som oppnår relativt lavere lønn enn i sammenlignbare sektorer dominert av menn. Kollektive avtaler omfatter alle arbeidere i offentlig sektor og 50–55 prosent i privat sektor. På den ene siden ser vi derfor at frontfagsmodellen har høy legitimitet og blir støttet av offentlige utvalg og parter i arbeidslivet, mens vi på den andre siden ser at forhandlingssystemet bidrar til å opprettholde lønnsrelasjoner mellom menn og kvinner. Vi forstår det å opprettholde frontfagsmodellen med begrenset statlig innflytelse og samtidig oppnå lik lønn på tvers av sektorer som et sammenstøt mellom viktige idealer som det kan være vanskelig å komme utenom i praksis.

#### *Er likelønn bare et lavlønnspromblem?*

LO-dokumentene og NOU 2013: 13 fremhever spesifikt at likelønnsproblematikken blant annet er relatert til det høye antallet kvinner som arbeider i lavlønnsyrker i privat sektor. Funnene fra del 1 viser også at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er noe høyere i privat sektor enn i offentlig sektor. Det betyr at likelønnsutfordringene er annerledes i offentlig sektor, og derfor må de også løses på andre måter enn i privat sektor. I Norge dokumenterer det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU i 2014) at for de med høy- skole- eller universitetsutdanning til og med fire år er kvinners andel av menns lønn 80,6 prosent. I 2003 var den 80,2 prosent. Dessuten har finanssektoren opplevd en lønnsutvikling langt over alle andre sektorer, på hele 6,7 prosent.

Dette underbygger Fellesorganisasjonens (FOs) påstand om at kvinnedominerte yrker faktisk utsettes for verdsettingsdiskriminering i lønnsfastsettelsen (FO 18.3.2014). Å forstå likelønn som et lavlønnspørsmål fører nesten uunngåelig til at noen ulikheter blir prioritert fremfor andre.

Når det gjelder forslagene i NOU 2008: 6 om å innføre kvinnepotter i offentlig og privat sektor, har vi sett at disse ble forkastet fordi regjeringen mente at lønnsforhandlingene er partenes ansvar. Dette betyr at arbeidsgiver- og arbeidsorganisasjoner har stor makt i lønnsforhandlinger. Samtidig kan dette systemet forhindre at én gruppe arbeidstakere får fordeler fremfor andre, fordi partene representerer ulike interesser. I denne konteksten gjenspeiler lønn maktrelasjoner mellom de ulike interessegruppene og deres relative forhandlingsmakt. Litteraturen viser at ulike tiltak som gjennomsnittlig har positiv effekt for kvinner, kan ha forskjellige utslag avhengig av kvinnenens sosiale klasse, etnisitet, alder, utdanning og andre karakteristikk (Rubery og Hebson 2018). En risiko for visse tiltak er at kjønn blir integrert inn i en allsidig tilnærming og blandes sammen med andre ulikheter som deretter utilsiktet fører til en kjønnsblind analyse (ibid.) En mulig følge er at man ved forskning eller gjennomføring av tiltak ikke klarer å gjenkjenne hvordan faktorer som utdanning og/eller økonomisk privilegium eller ulempe, og ulik tilgang til makt og ressurser blandes sammen og former oppfatningene om grensesnittet mellom arbeid og individuelle kjennetegn (Mandel og Semyonov 2006; Mandel og Shalev 2009). Å fremheve forskjellen mellom gruppen av kvinner i arbeidsmarkedet er viktig, fordi vektleggingen av kun én gruppe ekskluderer andre.

En underliggende grunn til at LO og andre fagforeninger velger å forstå like-lønnsproblematikken primært som en lavlønnspørsmål, kan være at de søker å balansere rollen som promotører av rettferdighet med det å opprettholde sine maktbaser som gir næring til fagforeningen og til aktivisme (Rubery og Hebson 2018). LO har lenge rettet oppmerksomhet mot likelønn i tilknytning til lavlønn. Blant annet var likelønn et sentralt tema i lønnsforhandlingene på 1990-tallet, og en grunn til at likelønsspørsmålet forble uløst, er ifølge Høgsnes (2002) at lønnstilleggene var rettet mot lavlønnede både i offentlig og privat sektor, og ikke spesielt mot kvinnedominerte yrker. Høgsnes baserer dette på analyser av lønnsoppgjørene. Samtidig var det liten lokal lønnsdannelse i offentlig sektor, noe som igjen førte til at utdanningsgruppene kom i en «lønnsmessig skvis». Ifølge Høgsnes er LOs lavlønnspolitik en viktig forklaring, fordi den førte til at kvinnedominerte utdanningsgrupper i offentlig sektor har fått mindre lønnsmessig uttelling (NOU 2008: 6, s. 123). Mer spesifikt betyr dette at i noen tilfeller vil visse LO-medlemmers interesser bli underprioritert, og særlig vil dette gjelde grupper som på det aktuelle tidspunktet er underrepre-

sentert blant LOs medlemmer. I den sammenheng er det relevant å nevne at LO er en organisasjon med 930 000 medlemmer, og som representerer 25 forbund med ulik sammensetning og ulike interesser. FOs medlemmer utgjør ca.

3,1 prosent av LOs medlemsmasse. Et sentralt spørsmål blir her om LOs vektlegging av lavlønn fremdeles står i veien for utvikling av likelønn. Samtidig må ikke det å løfte lavtlønnede og det å tette lønnsgapet mellom kvinner og menn forstås som gjensidig utelukkende mål. Hyman (1999) hevder at selv om fremkomsten av flere identiteter kan undergrave den spesifikke nåværende modellen for fagforeninger, som er basert på tradisjonelle mannlige arbeidstakers solidaritet, så kan en ny modell for fagforeninger fremdeles oppstå basert på organisk solidaritet og forsoning av nye, mer ulike interesser med grunnlag i kjønn, etnisitet og andre sosiale identiteter (se også Heery 2003, s. 279).

Utfordring av eksisterende kollektivt regulerte lønnsforskjeller er et spørsmål som ikke bare berører fagforeningenes handlinger, men også deres tradisjonelle forsvar av tilpasning og praksis. Slik sett har LO, i samarbeid med de andre partene i arbeidslivet, et ansvar for tilpasning og praksis innenfor et etablert forhandlingssystem. Videre er tiltak for å revurdere verdi, nemlig jobbevaluering, også blitt sett på som problematisk. Det har ikke bare vært vanskelig å sikre at kvinners ferdigheter og kjennetegn er synlige og verdsatte, men arbeid for å øke verdsettingen av kvinners arbeid risikerer i tillegg å gi makt til ledere som kan oppfattes som «forsvarere» av et tilsynelatende kjønnsnøytralt system for arbeidsklassifisering (Figart et al. 2002). Denne mulig feilaktige troen på en teknisk løsning på likelønnsproblemet er beskrevet i Ackers (1989) utgreiing om tiltak for å innføre sammenlignbar «verdi» eller «verdsetting» i Oregon i USA. Forslaget ble støttet av fagforeninger og feminister. Samarbeidet brøt imidlertid sammen fordi ledelsesstrategien for revurderingsforslaget resulterte i at fagforeningenes rolle i lønnsbestemmelsene ble marginalisert, og at lederens rett til å definere arbeidsplasser og lønn ble gjenopprettet. Tilsvarende ser vi i analysen i denne rapporten at et viktig prinsipp i forhandlingssystemet er å opprettholde partenes makt i lønnsforhandlingene. Selv i tilfeller der partene har avtalt å oppgradere lønningene i kvinnedominerte yrker, har ikke resultatet blitt som ventet. Et eksempel på dette var da lønningene ble oppgradert for omsorgsarbeiderne i britiske kommuner. I dette tilfellet ble nemlig oppgraderingen fulgt av omfattende overføring av sosialhjelpsarbeidere til privat sektor, hvor de kun mottar minimumlønn (Hebson et al. 2015). Det å åpne for å reevaluere eksisterende lønnsstrukturer kan altså være en risikofylt handling sett fra et klasseperspektiv. Forskning har også vist at lønnssetting utenfor fagforeningen (Gannon et al. 2007) – for eksempel ved at lønnen bestemmes av den individuelle ledelsen –



har generert nye former for kjønnsbaserte lønnsforskjeller, noe som gir ytterligere argumenter mot lønn basert på marked.

I tillegg til at arbeidet for likelønn har blitt begrenset av ulike interesser og prioriteringer i lønnsforhandlinger, kan mangelen på suksess i dette arbeidet knyttes til et spørsmål om ansvar. Spørsmålet om likelønn har blitt blandet sammen med spørsmålet om lavlønn, samtidig som LO hevder at likelønn må løses politisk og tariffpolitisk (LO 2019). Når det gjelder likelønnsutfordringen, legger LO vekt på at det bør være likelønnsprofil på sentralt og lokalt avtalte tillegg, men at dette må understøttes av «strukturelle tiltak mot kjønnsdelingen og [...] mer likestilling i arbeidslivet» (LO 2019). Dermed kan det stilles spørsmål ved om LO legger et politisk ansvar over på staten. I denne forstand handler ikke like-lønn kun om at partene tar ansvar i lønnsforhandlinger, men også om andre tiltak rettet mot det kjønnssegregerte arbeidslivet. Samtidig legger LO vekt på at ulik verdsetting av kvinners og menns arbeid må motvirkes gjennom å gi lik betaling for arbeid av lik verdi (LO 2019). Om det er slik at likelønnsutfordringen skal løses gjennom tiltak mot et kjønnsdelt arbeidsliv, vil de som i dag arbeider i typiske kvinnedominerte yrker, og som kan sies å være utsatt for verdsettingsdiskriminering, ikke nødvendigvis få høyere lønn. Som det argumenteres for i NOU 2008: 6, kan man ikke snakke om verdsettingsdiskriminering uten at arbeidsmarkedet er kjønnsdelt.

På bakgrunn av denne diskusjonen kan det å opprettholde frontfagsmodellen med begrenset statlig innflytelse og samtidig forsøke å oppnå likelønn på tvers av sektorer oppfattes som et dilemma basert på konflikter om ansvar og roller, om prioriteringer og interesser og om hvorvidt likelønnsarbeidet skal innebære tiltak rettet mot lønnsheving eller mot kjønnssegregering.

## 5 Konklusjon

Denne rapporten har gitt en oversikt over kjønnsforskjeller i inntekt og lønn, både for alle bosatte/ansatte og for dem som har fullført en tre- til fireårig høyskole- eller universitetsutdanning (bachelorgrad). Analysene viser at kvinner tjener mindre enn menn. Inntektsforskjellene mellom kvinner og menn er på mellom 20 og 30 prosent i året, mens timelønnsforskjellen er på 10,8 prosent når vi ser hele arbeidsmarkedet under ett, og 16,5 prosent blant dem som har fullført en bachelorutdanning eller lignende. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er noe lavere i offentlig sektor enn i privat, mens det er betydelig større kjønnsforskjeller i privat sektor blant dem med bachelorutdanning.

Når vi sammenligner relativt like kvinner og menn – det vil si kvinner og menn som har like lang utdanning eller like lang yrkeserfaring, eller som jobber i samme sektor, samme bransje eller samme yrke – har vi fortsatt en timelønnsforskjell på 7,7 prosent for alle og 7,5 prosent for de bachelorutdannede. Dette er en lønnsforskjell som ikke lar seg forklare av de observerbare variablene vi har tilgang til i våre data.

Det uforklarte lønnsgapet er lavere i offentlig sektor, både i nivå og som andel av den observerte forskjellen. Samtidig ser vi at blant bachelorutdannede i privat sektor er kjennetegn ved personen viktige for å forklare den relativt høye lønnsforskjellen på 20,5 prosent. Blant annet viser våre analyser at særlig selselsettingsmønsteret, altså kvinners og menns valg av sektor, næring og yrke, står for nærmest hele den forklarte delen av lønnsforskjellene.

Den andre delen av rapporten har tatt for seg ulike temaer tilknyttet lønnsgapet mellom kvinner og menn som fremkommer i tre offentlige utredninger og i LO-dokumenter. Her har vi sett nærmere på hva slags problem likelønnsutfordringer på arbeidsmarkedet har blitt forstått som uttrykk for. De offentlige utredningene og LO legger vekt på ulike forhold når det gjelder årsaker til kjønnsbaserte lønnsforskjeller og hva som kan ha en innvirkning på lønnsgapet. Det er konsensus om at lønnsgapet følger det kjønnssegregerte arbeidsmarkedet. Samtidig er det et spørsmålet om lønnsgapet skyldes individuelle valg eller verdsettingsdiskriminering. Blant tiltakene som nevnes i de offentlige utredningene, ser vi at de særlig er rettet mot å endre kjønnssegregeringen i arbeidsmar-

kedet. I tillegg blir likelønnsutfordringen ved flere anledninger knyttet til lavlønnsproblematikken, noe som særlig er tilfellet i uttalelsene fra LO.

Et annet poeng som kommer frem i analysen, er at det finnes ulike forståelser av lønnsforhandlingssystemet. Mens NOU 2013: 13 og LO fronter og støtter opp om frontfagsmodellen, kommer det frem i NOU 2008: 6 at lønnsforhandlingssystemet som er basert på frontfagsmodellen kan reprodusere og opprettholde stabile lønnsrelasjoner mellom kvinner og menn. Dette er tilfellet i offentlig sektor, som er dominert av kvinnelige arbeidere som oppnår relativt lavere lønn enn i sammenlignbare sektorer dominert av menn. En viktig uttalt forutsetning er at lønnsforhandlingene skal være frie, og at de er partenes ansvar. Dette gjør det vanskelig å føre en politikk der staten øver innflytelse for å løfte lønnen i kvinnedominerte yrker som et ledd i å bekjempe lønnsgapet. Dette så vi et eksempel på da tiltakene som ble foreslått i NOU 2008: 6, ble forkastet. I en slik situasjon faller ansvaret for likelønnsarbeidet på partene i arbeidslivet. Forskning viser at arbeidsmarkeder som er karakterisert av høy grad av koordinering, og hvor de kollektive forhandlingene er det viktigste verktøyet for å regulere lønn, har en tendens til å nedvurdere typiske kvinnedominerte yrker. Dette kan betraktes som en underliggende funksjon av de formelle lønnsbestemmelsesprosessene, som igjen gjenspeiler at mannlige ferdigheter og egenskaper verdsettes høyere enn kvinnelige (Koskinen Sandberg 2016; Schafer og Gottschalk 2015; Skjeie og Teigen 2003). Samtidig viser teori at i arbeidsmarkeder der kollektive avtaler spiller en stor rolle, slik tilfellet er i Norge, kan det oppstå motvilje mot å anerkjenne kritikken av de kollektivt fastlagte lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

I den sammenheng har vi analysert LOs rolle i arbeidet for å fremme likelønn. I Norge er arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene sentrale aktører i lønnsfastsettelsen. For disse har likelønn vært en sentral bekymring i forhandlinger om tariffoppgjøret, og særlig gjelder dette forhandlinger mellom Landsorganisasjonen (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). På et overordnet nivå kan man si at alle de sentrale aktørene støtter likelønn. Samtidig er lønnsnivået vedvarende lavere i forhandlingsområder der andelen kvinner er høyest.<sup>21</sup> I LOs uttalelser ser vi at likelønsspørsmålet forstås særlig i tilknytning til lavlønn. LO representerer flere fagforeninger med ulike interesser og prioriteringer. Det å forstå likelønn som et lavlønnsproblem kan føre til at noen ulikheter prioriteres fremfor andre. Historisk sett har LOs prioritering av lavlønnsutfordringer gått utover kvinnedominerte yrker, særlig i offentlig sektor, som ikke omfattes

---

21 [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rapporter/2008/gender\\_and\\_pay\\_english\\_summary\\_of\\_nou\\_2008\\_6.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rapporter/2008/gender_and_pay_english_summary_of_nou_2008_6.pdf)

av lavlønsproblematikken. Spørsmålet er derfor om dette fremdeles er tilfellet. Det vi kan fastslå, er at konflikter om ansvar og roller, prioriteringer og interesser bidrar til å begrense utviklingen av likelønn. Det å opprettholde frontfagsmodellen med begrenset statlig innflytelse og samtidig oppnå likelønn på tvers av sektorer fremstår som et tydelig dilemma basert på et sammenstøt av viktige idealer som det kan være vanskelig å komme utenom i praksis.

## 6 Litteratur

- Acker, J. (1989). *Doing Comparable Worth*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Austen, S., Jefferson, T. og Preston, A. (2013). Contrasting Economic Analyses of Equal Remuneration: The Social and Community Services (SACS) Case. *Journal of Industrial Relations* 55, nr. 1, s. 60–79.
- Barth, E., Schøne, P. og Strøm, M. (2014). Er lønnsgapet mellom kvinner og menn i ferd med å lukkes? Vedlegg 3 til *Etter inntektsoppgjørene*, rapport fra TBU. Tilgjengelig på [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/rapporter/rapport\\_juni\\_2014\\_endelig\\_26\\_juni.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/rapporter/rapport_juni_2014_endelig_26_juni.pdf).
- Barth, E., Hardoy, I., Schøne, P. og Østbakken, K.M. (2013). *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Hva har skjedd på 2000-tallet?* ISF-rapport: 2013:07.
- Blau, F.D. og L.M. Kahn (2017). The Gender Wage Gap. Extent, trends and explanations. *Journal of Economic Literature*. Vol. 55, No.3, 789–865.
- Christensen, J. og Holst, C. (2017). Advisory Commissions, Academic Expertise and Democratic Legitimacy: The Case of Norway. *Science and Public Policy*, 44(6), s. 821–833.
- England, P. (1992). *Comparable Worth. Theories and Evidence*. New York: Walter de Gruyter.
- Freeman, R.B. (1980). Unionism and the dispersion of wages. *Industrial and Labor Relations Review*, 34(1), s. 3–23.
- Freeman, R.B. og Medoff, J.L. (1984). *What do unions do?* New York: Basic Books.
- Figart, D., Mutari, E. og Power, M. (2002) *Living Wages, Equal Wages. Gender and Labor Market Policies in the United States*. London og New York: Routledge.
- FO (18.3.2014). LS-sak 8.1/14. Uttalelse fra landsstyret – Likelønn viktigst i 2014.
- Gannon, Brenda, Plasman, Robert, Francois Rycx, Ilan Tojerov (2007), Inter-Industry Wage Differentials and the Gender Wage Gap: Evidence from European Countries. *The Economic and Social Review*, Vol. 38, No. 1, 135–155.
- Gelbach, J.B. (2017). When Do Covariates Matter? And Which Ones, and How Much? *Journal of Labor Economics*, 34, nr. 2(1), s. 509–543. DOI: <https://doi.org/10.1086/683668>.
- Grimshaw, D og Rubery, J. (2007). *Undervaluing Women's Work*. Working Paper Series No. 53, European Work and Employment Research Centre, Manchester: University of Manchester.

- Heery, E. (2003). Trade unions and industrial relations. I: Ackers, P. og Wilkinson, A. (red.), *Understanding Work and Employment*. Oxford: Oxford University Press, s. 278–304.
- Holst, C. (2019). Ekspertisering og europeisering i norske likestillingsutredninger. I: Teigen, M., Holst, C. og Skjeie, H. (red.), *Europeisering av nordisk likestillingspolitikk*. Gyldendal Akademisk. Kapittel 7, s. 149–169.
- Høgsnes, G. (2002): «Likelønn: Forhandlingsstruktur og makt» i Ellingssæter, A.L. og Solheim, J. (red.) *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv. Makt og demokratiutredningen 1998–2003*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Hyman, R. (1999). Imagined solidarities: Can trade unions resist globalization? I: Leisink, P. (red.), *Globalization and Labour Relations*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 94–115.
- Koskinen Sandberg, P. and Saari, M. (2019). Sisters (Can't) Unite! Wages as Macro-Political, and the Gendered Power Orders of Corporatism. *Gender, Work & Organization*, 26:5, 633-649. Open Access.
- Koskinen Sandberg, P., Törnroos, M. and Kohvakka, R. (2018) The institutionalised undervaluation of women's work. The case of local government sector collective agreements. *Work, Employment and Society*, 32:4, 707–725.
- Kvavik R.B. (1976). *Interest Groups in Norwegian Politics*. Oslo: Universitetsforlaget.
- LO (2019). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2018). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2017). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2016). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2015). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2014). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2013). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2012). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2011). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2010). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2009). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- LO (2008). *Uttalelser fra representantskapsmøte*.
- Mandel, H. og Semyonov, S. (2006). A welfare state paradox: State interventions and women's employment opportunities in 22 countries. *American Journal of Sociology*, 111(6), s. 1910–1949.

- Mandel, H. og Shalev, M. (2009). Gender, class and varieties of capitalism. *Social Politics*, 16(2), s. 161–181.
- NOU 2008: 6 (2008). *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- NOU 2012: 15 (2012). *Politikk for likestilling*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2013: 13 (2013). *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Oslo: Finansdepartementet.
- Rubery, J., og Hebson, G. (2018). Applying a gender lens to employment relations: Revitalisation, resistance and risks. *Journal of Industrial Relations*, 60(3), s. 414–436. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022185618766680>.
- Schäfer, A. og Gottschall, K. (2015). From wage regulation to wage gap: How wage-setting institutions and structures shape the gender wage gap across three industries in 24 European countries and Germany. *Cambridge Journal of Economics*, 39(2), s. 467–496.
- Siaroff, A. (1999). Corporatism in 24 industrial democracies. *European Journal of Political Research*, 36(2), s. 175–205.
- Skjeie, H., Holst, C. og Teigen, M. (2017). Benevolent contestations. Mainstreaming, judicialisation and Europeanisation in Norwegian gender and equality debate. I: MacRae, H. og Weiner, E. (red.), *Towards gendering institutionalism*. London: Rowman & Littlefield.
- Skjeie, H. og Teigen, M. (2003). *Men imellom*. Gyldendal Akademisk.
- SSB (2018). *Dette er kvinner og menn i Norge*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

# Likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet

## Individuelle preferanser eller strukturelle begrensninger?

Det norske arbeidsmarkedet er varig kjønnsdelt. Kjønnsegregering er en viktig forklaring på kjønnsforskjellene i lønn og er nær knyttet til arbeidstid, arbeidsforhold og karriereutvikling. I den offentlige debatten er lønnsgapet mellom kvinner og menn særlig blitt problematisert som et spørsmål om kjønnsegregering i arbeidsmarkedet og som et spørsmål om individuelle valg og individuell adferd. Samtidig er lønnsnivået systematisk lavere i forhandlingsområder der andelen kvinner er høyest. Denne rapporten ser på de underliggende årsakene som kan hjelpe oss til å forstå lønnsgapet mellom kvinner og menn i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i Norge. Rapporten legger særlig vekt på å undersøke om det er individuelle valg eller strukturelle faktorer ved arbeidsmarkedet som kan forklare lønnsforskjellene mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker. Selv om dette er viktig å understreke, tar det oppmerksomhet bort fra andre grupper. For eksempel har den kvinnedominerte offentlige sektoren kontinuerlig lavere lønninger enn sammenlignbare sektorer som er mannsdominert. Hvordan likelønnsproblemet forstås og presenteres, har viktige implikasjoner for de politiske løsningene som blir iverksatt. Dokumentanalysen vil derfor konsentrere seg om hvordan lik lønn forstås i den norske debatten, og særlig om hvordan det forstås av Landsorganisasjonen (LO). Spesielt settes det søkelys på hvordan likelønn blir diskutert i tilknytning til lavlønnsektoren og offentlig sektor.