

Tone Fløtten
Birgit Skaldehaug

KVINNERS EUROPA?

**Norske kvinner og europeisk
integrasjon**

FAFO

**Tone Fløtten
Birgit Skaldehaug**

KVINNERS EUROPA?

Norske kvinner og europeisk integrasjon

FAFO-rapport nr. 134

© Fagbevegelsens senter for forskning
utredning og dokumentasjon 1992

ISBN 82-7422-085-4

Trykk: ◀ Falch Hurtigtrykk, Oslo

Innhold

Forord	5
1 Kvinner og europeisk integrasjon	7
Myter eller fakta?	9
Kvinner i Norge - kvinner i EF	10
Rapportens oppbygging	11
2 EF og EØS	13
EFs historie	13
EFs viktigste institusjoner	15
EFs regelverk	20
EØS-avtalen	21
EFs sosialpolitikk	23
EFs videre utvikling	29
3 EFs likestillingspolitikk	31
Likelønn	31
EFs sosialpolitikk i et kvinneperspektiv	34
Beskyttelse av gravide og kvinner som nettopp har født	37
Barnetilsyn og EF	38
Direktivforslagene om atypisk arbeid	39
Handlingsprogrammene for likestilling	40
EF-domstolen og likestilling	41
Kritikk av EFs likestillingspolitikk	43
Likestilling i EF - likestilling i Norge	45
4 Kvinner og arbeid	48
Kvinner på arbeidsmarkedet i Norge og EF-landene - fellestrekk og ulikheter	48
Familiesituasjon	50
Arbeidsstyrke, arbeidsledighet og arbeidstid	53
Mødre i arbeidslivet	57
Holdninger til likestilling	61
Den nordiske modellen - velferdsstaten som arbeidsgiver	64
Kvinnene - en lavtlønnsgruppe	67
Atypisk arbeid - typisk kvinnearbeid	72

5 Kvinners sosiale rettigheter	77
Sosialforsikring	77
Pensjonsytelser ved alderdom	84
Sykepengar	92
Arbeidsledighetsforsikring	97
Lønn under omsorgspermisjon	103
 6 Mulige konsekvenser for norske kvinner	116
En kort oppsummering	116
Hvorfor stiller norske kvinner sterkt?	117
Hva kan påvirke kvinners situasjon?	118
Noen juridiske konsekvenser av EØS-avtalen	119
Økonomisk utvikling	125
Vil vi ha råd til å opprettholde den norske velferdsstaten?	127
Mot en ny europeisk velferdsmodell?	136
Kvinner innflytelsesmuligheter	138
 Litteratur	143

Forord

Norges tilknytning til EF er i ferd med å endre seg. EØS-avtalen er ferdigforhandlet og diskusjonen om en eventuell søknad om norsk EF-medlemskap preger den politiske debatten. I diskusjonen om en tettere tilknytning til EF har kvinners stilling blitt satt på dagsordenen. Hva kan EØS-avtalen eller et eventuelt EF-medlemskap bety for likestillingen og for kvinners stilling i det norske samfunn?

Denne rapporten om kvinner og EF er skrevet på oppdrag fra det norske Utenriksdepartementet. Formålet med rapporten er tredelt. For det første gis generell informasjon om EFs og EØS' oppbygging og virkemåte, samt en oversikt over EFs likestillingspolitiske tiltak. For det andre presenteres en sammenlikning av kvinners stilling i ulike europeiske land. For det tredje drøftes mulige konsekvenser av en tettere tilknytning til EF for norske kvinner.

Rapporten er utarbeidet av Tone Fløtten og Birgit Skaldehaug. Tone Fløtten har skrevet kapittel 1, 2, 3 og 5. Birgit Skaldehaug har skrevet kapittel 4, mens kapittel 6 er et fellesprodukt.

Flere personer har bidratt med hjelp og veiledning. Takk til Inger Lise Rønning (NTL) for hjelp med å skaffe materiale om kvinner og EF i prosjektets oppstartingsfase. På FAFO har vi hatt stor nytte av innsiktsfulle kommentarer og gode råd fra Jon Erik Dølvik, Kåre Hagen og Axel West Pedersen. En stor takk til dem alle tre. Vi takker også vår kontakt i Utenriksdepartementet, Ingrid Turkerud, for godt samarbeid. Sist, men ikke minst, vil vi takke Bente Bakken i FAFOs publikasjonsavdeling for å ha lest korrektur og tilrettelagt manus for trykking.

FAFO, april 1992

Tone Fløtten

Birgit Skaldehaug

1 Kvinner og europeisk integrasjon

I denne rapporten sammenliknes kvinners situasjon på arbeidsmarkedet og i det sosiale rettighetssystemet i Norge og EF-landene. Med utgangspunkt i dette drøftes mulige konsekvenser av en EØS-avtale eller et EF-medlemskap for norske kvinners stilling i samfunnet.

Meningsmålinger viser at kvinner i større grad enn menn er negative til både EØS-avtale og EF-medlemskap. En langt høyere andel kvinner enn menn tilhører "vet ikke"-gruppen.¹

Mye av diskusjonen omkring norsk tilknytning til EØS eller EF har vært konsentrert om markedsadgang, økonomisk utvikling, konsesjonslovgivning og fiskeressurser. Økonomisk politikk angår og interesserer selvfølgelig kvinner, men tradisjonelt har menn vært sterkere opptatt av saker knyttet til nærings-/industripolitikk og sysselsetting. Kvinner viser til gjengjeld større interesse for velferds-politiske spørsmål (Asbjørnsen 1991).

Forskjellen som registreres i kvinners og menns holdning til EØS-avtalen og EF-medlemskap, kan nettopp skyldes at kvinner og menn engasjerer seg i ulike politiske saksområder. Mens mange menn legger større vekt på hvilke muligheter en EØS-avtale eller et EF-medlemskap gir til økt markedsadgang og økt økonomisk vekst, er mange kvinner mer opptatt av om deres sosiale rettigheter vil svekkes eller styrkes som følge av en nærmere europeisk integrasjon.

¹ En meningsmåling fra januar 1992 viser at 39 prosent av kvinnene er negative til norsk EF-medlemskap, 38 prosent positive, mens 24 prosent ikke vet. Blant menn er 35 prosent negative, 51 prosent positive, mens 14 prosent ikke vet. (Meningsmålingen er utført av Opinion A/S for Aftenposten.)

Kvinneres skepsis til EØS og EF kan også ha sitt utgangspunkt i ulikheter i kvinners og menns livssituasjon. Kanskje tilsier disse forskjellene at nærmere tilknytning til det indre marked har større negative konsekvenser for kvinner enn for menn? En tredje mulighet er at antakelser om konsekvensene av en nærmere tilknytning til EF bygger på mangelfulle kunnskaper enten hos kvinner eller menn. Kjønnsforskjeller i holdninger kan dessuten være et resultat av ulike verdisyn.

Hensikten med denne rapporten er ikke å gi svar på *hvorfor* flere kvinner enn menn er skeptiske, men å bidra til å øke kunnskapen om hva en EØS-avtale eller et EF-medlemskap kan bety for kvinners situasjon. Kunnskap om hva endringene kan bety for kvinner er fragmentert, mangelfull og delvis mytepreget. Uansett hva som blir resultatet av EF-debatten, er det av stor betydning å vite mest mulig om hva en EØS-avtale eller et EF-medlemskap kan innebære for norske borgere generelt, og for norske kvinner spesielt.

I analysen av kvinners stilling ved en nærmere europeisk integrasjon er det viktig å velge et bredt perspektiv, og ikke bare se på likestillingspolitikken i snever forstand. Økonomisk utvikling, harmonisering av lover og regler, muligheter til deltakelse i beslutningsprosesser osv, vil ha betydning for både kvinners og menns livssituasjon. I tillegg er det viktig å studere om det er særtrekk ved kvinners livssituasjon, som tilsier at europeisk integrasjon medfører *spesielle utfordringer* for dem.

Det er ikke mulig å behandle alle sider ved kvinners forhold til EØS/EF i en enkelt rapport. Vi har valgt å konsentrere oss om kvinners situasjon på arbeidsmarkedet og deres sosiale rettigheter. Arbeidet konsentreres rundt følgende hovedproblemstillinger:

- Hva kjennetegner kvinners posisjon i arbeidsmarkedet og det sosiale rettighetssystemet i Norge og EF-landene?

- Hvordan vil den økonomiske integrasjonen kunne påvirke kvinners sysselsettingsmuligheter og arbeidsvilkår?
- Hvordan kan utforming av felles europeiske reguleringer og standarder på det sosiale og arbeidspolitiske felt innvirke på norske kvinners sosiale og arbeidsrettslige stilling?

Norge står overfor tre alternativer når det gjelder tilknytning til EFs indre marked. Vi kan velge en reforhandlet frihandelsavtale, en EØS-avtale eller EF-medlemskap. I første omgang er det EØS-avtalen som står på dagsordenen. I denne rapporten blir likevel både EØS-avtalens og EF-medlemskapets mulige betydning diskutert. Årsaken til dette er at kvinner (og menn) trolig i nær framtid må ta stilling til både en EØS-avtale og spørsmålet om EF-medlemskap. Dessuten er det en del likhetstrekk i de konsekvenser en EØS-avtale og et EF-medlemskap kan komme til å få for norske kvinner, som gjør det naturlig å drøfte de to tilknytningsformene parallelt.

Myter eller fakta?

I debatten omkring Norges forhold til EF presenterer både ja- og nei-siden en rekke påstander om hvilke konsekvenser tilknytningen vil få for Norge som nasjon og for ulike grupper av norske borgere. I debatten om hvilke konsekvenser en nærmere tilknytning til EF kan ha for norske kvinner, møter vi også en rekke motstridende oppfatninger.

Forestillingene om hva som vil skje ved en EØS-avtale eller et EF-medlemskap er sprikende og ikke alltid like velbegrunnede, men de angir hva som regnes som viktige problemstillinger. I debatten om kvinner og europeisk integrasjon finner vi for eksempel følgende utsagn:

"Økt arbeidsledighet som et resultat av EØS-avtalen vil først og fremst ramme kvinner." (Nei til EF 1991)

"Norge risikerer å måtte bygge ned velferdsordningene, noe som vil ramme kvinner i særlig grad." (Likestillingsrådet 1991b)

"Kvinneres familieforpliktelser gjør det vanskeligere for kvinner enn for menn å være mobil arbeidskraft." (Skjønnsberg 1990)

"Norske kvinner trenger EF for å kunne ha en jobb." (Høyre 1991)

"Kvinner er underrepresentert i EF på alle avgjørende beslutningstakingende nivåer." (Likestillingsrådet 1991a)

Utsagn av denne typen forteller oss at kvinners arbeidsbetingelser, sosiale rettigheter og muligheter til politisk innflytelse er sentrale temaområder i EF-debatten.

Formålet med denne rapporten er ikke å gi en fullstendig oversikt over hva som kommer til å skje med norske kvinners arbeidssituasjon og sosiale rettigheter dersom Norge slutter seg til det indre marked gjennom en EØS-avtale eller et EF-medlemskap. Vår oppgave er å sette søkelyset på de prosessene som har betydning for kvinners sysselsetting og sosiale rettigheter både innenfor og utenfor EF og EØS.

Kvinner i Norge - kvinner i EF

Norske kvinners skepsis til EØS-avtale eller EF-medlemskap koples ofte til de store forskjellene mellom kvinner i Europa. Dette gjelder for eksempel kulturelle og religiøse kontraster, demografiske ulikheter og variasjoner i arbeids- og familiesituasjon. Det hevdes at norske kvinner har kommet lenger enn kvinnene i de fleste andre

europiske land når det gjelder yrkesaktivitet, utdanning, sosiale rettigheter, politisk deltakelse osv. Mange er skeptiske til EØS/EF fordi de frykter at norske kvinner vil bli satt tilbake på disse områdene.

Det er et åpent spørsmål i hvilken utstrekning det vil skje en tilnærming i europeiske kvinners situasjon ved nærmere økonomisk og politisk integrasjon. Vi skal se nærmere på dette ved å sammenlikne situasjonen til kvinner i Norge og EF-landene på arbeidsmarkedet og i det sosiale rettighetssystemet. Vi spør om det er riktig at norske kvinner er i en særstilling på alle de nevnte områdene. Sammenlikningen vil ikke bare bidra til å belyse forskjeller mellom norske kvinner og kvinner fra andre europeiske land, den vil også gi kunnskap om variasjoner EF-landene imellom.

Hvilken effekt økonomisk og politisk integrasjon samt harmonisering av regelverk kan få for norske kvinner, avhenger blant annet av hvordan EF utvikler seg, hvordan de politiske holdningene i Norge utvikler seg, hvilken mulighet Norge har til å påvirke politikkutformingen i EF og hvilke muligheter norske kvinner har til å øve innflytelse over både nasjonal og overnasjonal politikk.

Rapportens oppbygging

Rapporten består av seks kapitler. I neste kapittel gis en kort beskrivelse av EFs og EØS' oppbygging, institusjoner og regelverk. Videre i kapitlet beskrives striden omkring EFs sosiale dimensjon.

Tredje kapittel inneholder en gjennomgang av EFs likestillingspolitikk. Vi tar også for oss EF-domstolens rolle i likestillingsarbeidet og forskjeller i EFs og Norges likestillingspolitikk.

I kapittel 4 foretar vi en sammenlikning av kvinners situasjon på arbeidsmarkedet i Norge og EF-landene. Viktige variabler er sysselsetting, arbeidsledighet, arbeidstid og lønnsforskjeller.

Kvinneres sosiale sikkerhet er tema i det femte kapitlet. I dette kapitlet beskrives ulike velferdsstatsmodeller, og vi diskuterer hva som kjennetegner en kvinnevennlig velferdsmodell. For å danne et bilde av kvinners sosiale sikkerhet i Vest-Europa foretar vi en sammelikning av inntektssikringssystemene i Norge og EF-landene. Hvordan møtes kvinners behov for inntektssikring i de ulike landene?

I kapittel seks trekker vi trådene sammen og oppsummerer EØS/EFs betydning for norske kvinners situasjon i arbeidslivet og i det sosiale rettighetssystemet. Vi drøfter noen av de utfordringer norske kvinner står overfor i et mer integrert Europa, og hvilke muligheter de har til å påvirke utviklingen.

Analysene i rapporten er basert på tilgjengelig materiale fra norske og europeiske myndigheter og fra EF-kommisjonen, samt diverse forskningsrapporter om emnet.

2 EF og EØS

EFs historie

Juridisk sett består EF av tre forskjellige mellomstatlige avtaler: Kull- og stålunionen fra 1951, det Europeiske Økonomiske Fellesskapet (EEC) og Atomenergifellesskapet (EURATOM) fra 1957. Undertegningen av *Romatraktaten* i 1957 innebar den formelle opprettelsen av EF med seks medlemsland.² Traktaten er EFs grunnlov, den regulerer de overnasjonale organenes kompetanse og dermed EFs virksomhet.

Flere motiver lå bak opprettelsen av EF. Ett motiv var å sikre fred og politisk stabilitet i Europa. Et annet å få en jevn økonomisk utvikling innenfor medlemsstatene og å forbedre arbeidsforholdene og levestandarden til innbyggerne.

Etter undertegnelsen av Romatraktaten har EFs utvikling gått i rykk og napp i retning av stadig større integrasjon. Det har også vært lange perioder med usikkerhet og tilbakegang. I 1972 ble EF utvidet med tre land (Danmark, Irland og Storbritannia), og i løpet av 1980-årene kom Spania, Portugal og Hellas til. Senere har Østerrike, Sverige, Tyrkia og Malta søkt om medlemskap, og en rekke andre land har meldt sin interesse for nærmere tilknytning.³

Det indre marked

Den første endringen av Romatraktaten kom i form av *Den Europeiske Enhetsakten* i 1986. De endringene som ble vedtatt i Enhets-

² Vest-Tyskland, Belgia, Luxembourg, Frankrike, Italia og Nederland.

³ Norge har også søkt om medlemskap to ganger (1961 og 1972).

akten skulle legge til rette for gjennomføringen av et indre marked innen utgangen av 1992. I Enhetsakten oppheves kravet om enstemmighet i Ministerrådet for de fleste tiltak som skal vedtas i forbindelse med implementeringen av det indre marked.⁴

I 1985 presenterte EF-kommisjonen den såkalte *Hvitboka* for gjennomføring av det indre marked fra utgangen av 1992. Det indre marked skal realiseres gjennom fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft (*de fire friheter*) på tvers av nasjonalgrensene. Målsettingen er å etablere like konkurranseforhold, få til en mer effektiv produksjon og dermed økt økonomisk vekst. Målet skal realiseres gjennom økt arbeidsdeling, utnytting av stordriftsfordeler og skjerpet konkurranse. Ved en mer effektiv produksjon vil prisene synke, noe som kommer forbrukerne til gode. Beregninger blant annet i Cecchini-rapporten (1989) antyder at realiseringen av det indre marked vil gi velferdsgevinster i størrelsesorden 4-6 prosent av BNP i medlemslandene.⁵ I tillegg vil konkurranseevnen i europeisk økonomi styrkes, og EF håper på å ta markedsandeler fra Japan og USA.

Hvitboka inneholder forslag til nesten 300 direktiver som må gjennomføres for å realisere et felles marked. Det dreier seg både om å fjerne fysiske, tekniske og skattemessige barrierer for fri bevegelse av varer og tjenester, og herunder å tilpasse nasjonale regelverk til felles EF-regelverk på en del områder.

Arbeidet med det indre marked er på god vei til å bli gjennomført på en rekke områder, men fortsatt gjenstår en del. Det tar for

⁴ Ifølge Romatraktatens artikkel 100 skal direktiver om tilnærming mellom medlemsstatenes lover mm vedtas enstemmig. Artikkel 100A innfører et unntak fra denne regelen: "Rådet skal, ved kvalifisert flertall (...) vedta tiltak for tilnærming av bestemmelser fastsatt av Medlemsstatene ved lov eller administrative vedtak som har innføringen og funksjonen av det indre marked som formål".

⁵ Disse beregningene er selvfølgelig beheftet med usikkerhet. Enkelte mener at de positive virkningene overvurderes og at velferdsgevinstene vil bli mindre, andre mener at de kan bli større.

eksempel lang tid før de enkelte medlemsland har innarbeidet vedtatte direktiver i sine nasjonale lovverk.⁶ EF antar likevel at det indre marked kan realiseres og at de fleste direktiver vil være gjennomført fra 1.1.1993.

EFs viktigste institusjoner

EF skiller seg fra andre internasjonale organisasjoner (som f.eks. OECD og EFTA) ved at Romtraktaten innebærer en overføring av suverenitet fra medlemslandene til EFs institusjoner. Disse institusjonene kan fatte bindende vedtak som har lovstatus i medlemslandene. De viktigste institusjonene i EF-systemet er Det Europeiske Råd, Ministerrådet, Kommisjonen, Domstolen og Parlamentet.

Det Europeiske Råd er EFs toppmøte. Regjeringssjefene i de tolv medlemslandene møtes to ganger i året med kommisjonens leder. Det Europeiske råd behandler større saker, og er i praksis blitt høyeste instans for de spørsmål som ikke kan løses av de andre institusjonene.

Ministerrådet er EFs høyeste beslutningsorgan. Det består av de tolv medlemslands utenriks- eller fagministre. De store overordnede spørsmål behandles når EFs utenriksministre møtes, mens for eksempel likestillingsspørsmål som regel behandles når arbeidsministrene møtes. Ministerrådet vedtar felles EF-lovgivning i form av direktiver, forordninger eller beslutninger på de områdene EF har kompetanse til å utforme felles lovgivning. I de fleste tilfeller vedtas saker i Ministerrådet ved enstemmighet, men mange av de 282

⁶ I januar 1992 var 238 av de 282 indre marked-direktiver implementert. Danmark har implementert flest direktiver (90%), mens Italia bare har implementert halvparten av direktivene. De resterende 44 direktiver omhandler kompliserte politiske spørsmål, som det kan ta tid å løse (Dagens Næringsliv 13. januar 1992).

direktivene som er nødvendige for gjennomføringen av det indre marked vedtas ved kvalifisert flertall.

Kommisjonen er EFs utøvende organ. Dens viktigste oppgaver er å fremme lovforslag, passe på at EFs traktater og vedtak som fattes i ministerrådet følges opp (Kommisjonen kan føre saker for EF-domstolen), samt forvalte EFs budsjetter og felles fonds. Kommisjonen består av sytten kommisjonærer⁷ som har hvert sitt ansvarsområde. Beslutninger blir fattet ved flertallsvedtak. Kommisjonæren med ansvar for arbeidsmarkeds-, yrkesutdannings-, likestillings- og sosialpolitikk er for tiden grekeren Vasso Papandreou.

Kommisjonen bistås av et sekretariat som er organisert i stabsfunksjoner, generaldirektorat og andre funksjoner. Her finner vi blant annet to kvinnekontorer: *Office for Equal Opportunities* og *Women's Information Service* (se nedenfor).

Europaparlamentet har først og fremst en rådgivende og kontrollerende status.⁸ Parlamentet får uttale seg om Kommisjonens forslag før de legges fram for Ministerrådet. Ministerrådet er derimot ikke ansvarlig overfor EF-parlamentet. Dersom Europaparlamentet har avvist Ministerrådets flertallsstandpunkt, kan Ministerrådet ved annen gangs behandling bare treffe avgjørelser ved enstemmighet (Roma-traktaten, artikkel 149).

Europaparlamentet kan ikke sammenliknes med nasjonalstatenes parlamenter. For det første har Parlamentet liten formell myndighet. For det andre er det ingen regjering som er avhengig av Parlamentets godkjenning (Parlamentet oppnevner heller ingen regjering). For det tredje har Parlamentet ingen lovgivende myndighet. Det faktum at

⁷ To fra hver av de største landene, en fra de andre.

⁸ Etter at Enhetsakten trådte i kraft i 1987, har Parlamentet fått noe større mulighet til å delta i beslutningsprosessen. F.eks. er Parlamentets uttalelse på bakgrunn av absolutt flertall nødvendig for at Ministerrådet skal kunne inngå avtaler om assosiering eller avgjøre at nye land skal bli medlem av EF (Due 1991).

EFs eneste folkevalgte institusjon har så liten faktisk myndighet, har ført til debatten om EFs *demokratiske underskudd* (Lodge 1989).

EF-domstolen er den dømmende myndighet i EF. Den er en overstatlig institusjon som består av tretten dommere⁹ og seks generaladvokater. Det er de enkelte lands regjeringer som nominerer dommere hvert sjette år. Domstolen kan overprøve nasjonal rett på de områder der EF har kompetanse, og dens beslutninger kan ikke ankes.

Kvinneres deltakelse i EFs beslutningsorganer

Norge befinner seg i en særstilling når det gjelder kvinners representasjon i politiske organer. Kvinneandelen i Stortinget er over 35 prosent, blant statsrådene er 47 prosent kvinner og det er kvinnelige partiledere i tre store politiske partier. Høy kvinnerepresentasjon regnes ofte som en nødvendig forutsetning for at kvinner skal ha gode innflytelsesmuligheter, og et viktig spørsmål er hvilke innflytelsesmuligheter norske kvinner vil få i overnasjonale organer.¹⁰

Parlamentet består av 518 representanter som er valgt for en femårsperiode ved direkte valg. De fire største landene (Frankrike, Tyskland, Italia og Storbritannia) har 81 representanter hver, mens de andre landene har fra seks (Luxembourg) til 60 (Spania) representanter.

Under Parlamentet er det atten utvalg/komiteer som har ansvar for ulike politiske områder, blant annet en komité med ansvar for kvinners rettigheter. Denne komiteen har kommet med flere uttalelser og rapporter, og den har også arrangert to større konferanser, ett i 1989 da man behandlet spørsmålet om konsekvenser av det indre marked for kvinner, og ett i 1990 som ble viet kvinner og syssel-

⁹ En fra hvert land pluss en ekstra for å hindre stemmelikhet.

¹⁰ Se for øvrig kapittel 6.

setting (Utrikesdepartementet 1991). Nesten en tredjepart av de kvinnelige parlamentarikerne sitter i denne komiteen (Skjønberg 1990).

Kvinnerepresentasjonen i EFs institusjoner er lite imponerende. Siden det ikke er noen kvinnelige regjeringsoverhoder i EF, er det per i dag ingen kvinner i Det Europeiske Råd. Andelen kvinner som møter i Ministerrådet varierer med hvilke saker som tas opp, avhengig av andelen kvinnelige fagministre i medlemslandene. I Kommisjonen er det to kvinnelige medlemmer (12 prosent), og det er ingen kvinner blant EF-domstolens dommere.¹¹ Kvinnerepresentasjonen er høyest i EFs eneste folkevalgte organ, Parlamentet. I nåværende periode er 98 av Parlamentets 518 representanter kvinner (19 prosent) (CEC 1989b). En så lav kvinnerepresentasjon vil med all sannsynlighet dempe kvinners innflytelsesmuligheter.

Bortsett fra Parlamentet settes EFs politiske organer sammen ved indirekte representasjon. Organer som er sammensatt på denne måten vil alltid få et mannsoverskudd, så lenge kvinner ikke er i politiske topp-posisjoner i medlemslandene. Økt kvinnelig deltakelse på nasjonalt nivå vil trolig medføre økt kvinnelig deltakelse på overnasjonalt nivå.

EF kan også sentralt påvirke kvinnerepresentasjonen, for eksempel ved regler om kvinnerepresentasjon i EFs organer. Det er ingenting i veien for å ha regler om at en viss prosentandel av Kommisjonens medlemmer skal være kvinner. Hittil er det imidlertid ingen som har tatt opp dette spørsmålet.

Institusjoner med særlig betydning for kvinner

I EF finnes det en del formelle kanaler med særlig betydning for kvinner. I generaldirektorat V, som likestillingssaker sorterer under,

¹¹ Til sammenlikning er tre av Norges atten høyesterettsdommere kvinner.

finnes et eget kontor for likestillingsspørsmål, *Office for Equal Opportunities*. Kontoret utformer og følger opp EFs kvinne- og likestillingspolitiske arbeid. Det er dette kontoret som har utarbeidet EFs likestillingsdirektiver og handlingsprogrammene for likestilling. Kontoret har en fast stab på elleve personer, hvorav fem utgjør den profesjonelle staben.

Women's Information Service ivaretar dialogen mellom EF-kommisjonen og kvinnene via pressen og kvinneorganisasjonene. De har ikke noe formelt samarbeid med *Office for Equal Opportunities*. Kontoret har fem faste medarbeidere.

I 1982 ble *The Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men* opprettet. Denne komiteen er rådgivende for Kommisjonen i utforming og gjennomføring av likestillingspolitikken. Komiteen består av to representanter fra hvert medlemsland, samt representanter fra partene i arbeidsmarkedet, Europarådet og ILO som observatører.

Office for Equal Opportunities koordinerer en rekke *ekspert-nettverk*. I 1990 var det i alt tolv slike nettverk som hadde som sin fremste oppgave å gjennomføre og følge opp de tiltak som blir angitt i Kommisjonens handlingsprogram for likestilling.¹² En av nettverksgruppene, *The European Women's Lobby Group*, er særlig viktig for å øke kvinners politiske innflytelse. Nettverkets formål er å lære kvinner lobbying. Siden lobbyvirksomhet er svært viktig for å få fram spørsmål både hos Kommisjonen og hos de nasjonale

¹² Ekspertnettverkene er som følger: "Network on the Application of the Equality Directives", "Network on the Diversification of Vocational Choices", "Network on Women in Local Employment Initiatives", "Expert Group on Women in the Labour Market", "Network on Childcare", "Working Group on Equal Opportunities between Girls and Boys in Education", "IRIS, Network and Working Group on Vocational Training for Women", "Steering Committee on Equal Opportunities in Broadcasting", "Steering Committee on Women in Higher Public Service", "Group of Consultants on Positive Action for Women in Industry", "Mutual Information Network on Women's Affairs" og "The European Women's Lobby Group" (Utrikesdepartementet 1990).

myndigheter, kan denne kunnskapen ha stor betydning for kvinner. Nettverket arbeider dessuten med å øke kvinners bevissthet om sine rettigheter og å stimulere til økt kvinnerepresentasjon i politiske beslutningsorganer, både på nasjonalt og overnasjonalt nivå.

Komiteene, det rådgivende utvalg og nettverkene er kritisert for å ha liten prestisje og små ressurser (Skjønberg 1990, Wiig 1991). Det finnes ingen evaluering av hvilken suksess de ulike kvinnekontorer og nettverksgrupper innenfor EF-systemet har hatt med å fremme kvinners interesser. Man kan spørre seg om de overhodet har reell innflytelse.

EFs regelverk

Rådet og Kommisjonens avgjørelser kan deles inn i to grupper: bindende og ikke-bindende rettsakter. De tre typene bindende rettsakter får direkte juridiske følger.

Forordninger er EFs lover. De er umiddelbart bindende både for myndigheter og borgere i de enkelte medlemsland, og de nasjonale myndigheter kan ikke forandre på en forordning. Forordningene trer i kraft umiddelbart etter at de er bekjentgjort.

Direktiver er også bindende for medlemslandene, men de nøyer seg med å pålegge medlemslandene å bringe nasjonale lov- og avtaleverk i overensstemmelse med felles retningslinjer. De setter altså krav til de mål som skal oppnås, men overlater til hvert enkelt medlemsland å utforme midlene som er nødvendige for å nå målet. Direktiver har gjerne en ett-to års implementeringsfase og er en vanlig beslutningsform i EFs likestillingspolitikk.

Beslutninger er bare bindende for den eller de medlemsstater, bedrifter eller enkeltpersoner som de er rettet mot.

Det finnes i tillegg tre typer ikke-bindende rettsakter. *Resolusjoner* og *erklæringer* viser til politisk vilje om felles politikk innen det

berørte saksområdet. Selv om disse rettsaktene ikke er bindende, kan de brukes til å bygge andre bindende rettsakter på. Det Sosiale Charteret er et eksempel på en slik erklæring, som er ment å danne grunnlaget for en rekke nye direktiver.

Henstillinger og uttalelser er ment å gi oppfatning til en institusjon om en bestemt sak. Disse kommer som regel på institusjonens eget initiativ og de har hjemmel i Romatraktaten (Berg 1991).

Den siste formen for ikke-bindende rettsakter er *handlingsprogrammer*. Disse gir en forholdsvis detaljert oversikt over planer på et bestemt område. Eksempler på handlingsprogrammer er de tre handlingsprogrammene for likestilling (disse blir nærmere beskrevet i kapittel 3).

EØS-avtalen

Etter at EF ble opprettet i 1957, samlet en del andre europeiske land seg i det europeiske frihandelsforbundet (EFTA). Gjennom dette forbundet skulle frihandel og økonomisk samarbeid fremmes. Til forskjell fra EF var avtalen uten innslag av overnasjonal myndighet.

På midten av 1980-tallet begynte man å planlegge en tilnærming mellom EF og EFTA. For det første var hele Vest-Europa i realiteten blitt et toll- og kvotefritt handelsområde, for det andre hadde mange europeiske land økonomiske problemer og høy arbeidsledighet. EFs planer om etableringen av det indre marked gjorde sak-til-sak-samarbeid på uformelt grunnlag lite egnet (Dølvik m.fl. 1991b).

EØS-avtalen legger opp til et politisk samarbeid mellom EF og EFTA-landene om økonomi, handel, miljø, utdanning, arbeidsliv, sosiale spørsmål og forskning. Planen er at avtalen skal tre i kraft innen 1. januar 1993, men dette forutsetter at samtlige nitten lands nasjonalforsamlinger, EF-parlamentet og EF-domstolen har godkjent avtalen.

EØS' oppbygging og institusjoner¹³

Etableringen av et felles europeisk økonomisk samarbeidsområde innebærer en rekke kompliserte rettslige og institusjonelle spørsmål. Løsningen er en opprettelse av egne EØS-organer basert på et såkalt topilarsystem. Hovedprinsippet er etableringen av et system for gjensidig konsultasjon og informasjon mellom EFTA og EF. Det opprettes EØS-organer som motsvarer institusjonene i EFTA og EF.

EØS-rådet består av ministre fra EF-landene, representanter fra EF-kommisjonen og EFTA-landenes ministre. Dette rådet skal utforme politiske retningslinjer, følge opp avtalens gjennomføring og ha ansvaret for eventuelle endringer i EØS-traktaten. Vedtak krever enstemmighet i rådet; Norge kan dermed i prinsippet blokkere EØS-vedtak.

EØS-komiteen består av representanter fra EFTA og EF-kommisjonen. Den blir et felles organ på embetsmanns nivå. EØS-komiteen skal sikre gjennomføringen av avtalen og nye fellesregler må besluttet ved enstemmighet.

EØS-parlamentarikerorganet består av et likt antall representanter fra EFTA-landenes parlamentarikere og EF-parlamentet. Organet er rådgivende og kan uttale seg om alle spørsmål i EØS-sammenheng. Organet skal bidra til dialog, kontakt og forståelse mellom EFTA- og EF-landene, og kan avgi uttalelser om alle spørsmål.

EØS' konsultative komité er et eget organ for partene i arbeidslivet, bestående av like mange representanter fra EFTAs konsultative komité og EFs økonomiske og sosiale komité. EF og EFTA skal ha like mange representanter. Organet er rådgivende og vil ha rett til høring og informasjon i alle spørsmål som berører arbeidslivets parter (innenfor EØS-området).

I desember 1991 ble den daværende EØS-avtale kjent ugyldig av EF-domstolen, som ikke godtok planene om en egen EØS-domstol.

¹³ Beskrivelsen bygger på Dølvik m.fl. (1991a og 1991b).

I februar 1992 kom partene igjen til enighet, og ifølge det nye utkastet til EØS-avtale løses domstolproblemet som følger: Det opprettes en egen *EFTA-domstol* som skal behandle tvister mellom EFTA-landene. I konflikter mellom EF- og EFTA-land om EØS-reglene, vil EF-land gå gjennom EF-kommisjonen og EFTA-land gjennom EFTAs eget overvåkningsorgan. Dersom disse to organene er uenige om tolkningen, vil EØS-komiteen, som består av Kommisjonen og embetsmenn fra EFTA, bli koplet inn. Neste instans er en egen voldgiftsdomstol. Denne er overordnet EF-domstolen, men den skal ikke skifte rett og urett. Den skal bare vurdere om beskyttelses-tiltak og straffetiltak de to partene iverksetter, står i urimelig forhold til hverandre. Når det gjelder EFs konkurranseregler, som vil gjelde i hele EØS-området, vil det altså være EF-domstolen som håndhever disse, uansett hvor bruddene forekommer.

EFs sosialpolitikk

Vest-Europa består av stater som utformer sin velferdspolitikkk ut fra ulike tradisjoner, med forskjellig økonomisk grunnlag og med ulikt velferdsnivå. Det har gjennom hele EFs historie vært diskutert om EF skal utvikle felles retningslinjer og standarder i arbeids- og velferdsmessige spørsmål, eller om disse områdene skal forbli et rent nasjonalt anliggende. Per i dag er det ingen formulert målsetting i EF at alle EF-borgere skal ha de samme velferdstilbud, men EF har utformet en overordnet sosialpolitikk på en del områder, og debatten fortsetter.

I EF brukes begrepet sosialpolitikk på en annen måte enn i Norge. De rettighetene som hittil er søkt forankret på et overnasjonalt nivå, er først og fremst konsentrert om *lønnstakernes* arbeidsvilkår og sosiale rettigheter.

Rettighetene til personer utenfor arbeidslivet hører primært inn under nasjonalstatenes ansvarsområde. EF har bittil ikke lagt seg bort i hvordan denne politikken utformes i hvert enkelt land (subsidiaritetsprinsippet¹⁴), siden dette ligger utenfor EFs kompetanseområde. EFs reguleringer er først og fremst rettet mot å unngå uheldige virkninger av fri bevegelse. Størstedelen av hva EF kaller sosialpolitikk vil i Norge derfor bli omtalt som miljøtiltak eller arbeidsmarkedspolitikk. Sosialpolitikk slik vi forstår begrepet, vil hovedsakelig være et nasjonalt anliggende, både innenefor EF og EØS.

EFs sosiale initiativ og ambisjoner har vært varierende fra 1957 fram til i dag. I Romatrakten ligger det nedfelt en rekke sosiale bestemmelser. Dette gjelder for eksempel:

- arbeidernes rett til fritt å søke arbeid i andre medlemsstater (art. 48 og 49)
- sosial sikring for arbeidere som søker arbeid i andre medlemsland (art. 51)
- bestemmelsen om nødvendigheten av å fremme en bedring av arbeidstakernes livs- og arbeidsvilkår (art. 117)
- bestemmelsen om å fremme et nært samarbeid mellom medlemslandene på det sosiale området (art. 118)
- lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidstakere (art. 119)
- regler om retten til betalt ferie (art. 120)
- opprettelse av Det Europeiske Sosialfond (art. 123-129)

På slutten av 1960-tallet la Kommisjonen fram et program for en politisk union, og i dette dokumentet dukket begrepet "den sosiale dimensjon" opp for første gang. Siden dengang har spørsmålet om EF skulle bli til noe mer enn et fellesmarked vært på dagsordenen. Det ble for eksempel vedtatt et Arbeidsmarkedsmessig og Sosialt

¹⁴ Beslutninger og tiltak skal i størst mulig utstrekning overlates til nasjonalstatene eller de nasjonale arbeidslivsparter, så sant det ikke påviselig er påkrevet med EF-reguleringer.

Handlingsprogram i 1974¹⁵, der det blant annet var foreslått å satse på utjevning av livsvilkår på et stadig høyere nivå. Dette programmet var imidlertid ikke særlig vellykket (Hagen 1990). Det inneholdt mange direktivforslag som fremdeles ikke er vedtatt.

Den sosiale dimensjon

Det primære siktemål ved etableringen av EFs indre marked er å styrke vekst og konkurranseevne i europeisk økonomi, gjennom utviklingen av felles konkurranseregler og avvikling av proteksjonistiske tiltak mellom medlemsstatene. Det er imidlertid fare for at konkurranse innen et felles europeisk marked fører til press mot arbeidstakernes rettigheter, sosiale standarder osv. Europeisk fagbevegelse (Euro-LO) og venstresiden i EF-parlamentet har gjort sin støtte til den økonomiske dereguleringen betinget av at det etableres en overnasjonal lovgivning, som skal sikre lønnsinntakene mot en forverring av de sosiale forhold når det indre marked er gjennomført.¹⁶

I stedet for å komme med forslag til overnasjonal lovgivning, forsøkte Kommisjonen leder Jacques Delors å gå utenom spørsmålet om nasjonal suverenitet ved å involvere partene i arbeidslivet direkte.¹⁷ Dette forsøket på en sosial dialog var ikke vellykket, og det sosialpolitiske initiativ havnet igjen hos Kommisjonen og nasjonalstatene.

I forbindelse med etableringen av det indre marked, har Jacques Delors tatt til orde for å utvikle en sosial sokkel av europeiske

¹⁵ EF-Tidende 1974 C 13/1.

¹⁶ I oktober 1985 vedtok Euro-LO en uttalelse der en krevde at planene for det indre markedet måtte tilføres en sosial dimensjon (Dølvik m.fl. 1990).

¹⁷ Val Duchesse-forhandlingene i 1987/88

minstestandarder.¹⁸ Konkurransen mellom landene skal være basert på like, sosialt aksepterte og rettferdige vilkår. Det ser ut til å være bred enighet om at en grunnleggende *harmonisering* av de europeiske velferdssystemene verken er ønskelig eller praktisk mulig. De eksisterende insitusjonelle forskjellene i sosiale sikkerhetssystemer, arbeidslov og industrielle forhold er en uoverstigelig barriere for harmonisering innen EF i den nærmeste framtid. Harmonisering nedover vil være uakseptabelt for land med generelle høyere standarder for sosial sikkerhet, mens sosial harmonisering oppover ligger utenfor de finansielle mulighetene til de mer fattige landene, og blir avvist av disse landenes regjeringer (Mosley 1990). EF vil derfor bare prøve å fastsette minimumsstandarder for å medvirke til å fremme en bedring av arbeidstakernes livs- og arbeidsvilkår (Romatraktaten, artikkel 117).

En viktig årsak til økt satsing på overnasjonal regulering på det sosial området, har vært redselen for *sosial dumping*. Sosial dumping er en fellesbetegnelse for skjev og urettferdig konkurranse ved at bedrifter underbyr eller dumper produkter ved hjelp av lavere standarder for lønn, arbeidsmiljø, arbeidstid eller velferd. Sosial dumping karakteriserer altså en form for konkurranse der reduksjon av sosiale arbeidskraftskostnader er den sentrale konkurransefaktor (Dølvik m.fl. 1991b). Jo likere standardene er på sosiale ordninger, jo mindre risiko er det for sosial dumping, gitt at standardene er over et visst minimumsnivå.

Det Sosiale Charter

Ideen om en sosial sokkel er blitt konkretisert gjennom *Det Sosiale Charteret*. Den Økonomiske og Sosiale komité laget en innstilling til et sosialt charter som ble vedtatt av EF-parlamentet i 1989.

¹⁸ Denne ideen har fått sterk støtte fra fagorganisasjoner i Europa.

Charteret skisserer i 30 punkter arbeidstakernes grunnleggende arbeidsmarkedsmessige og sosiale rettigheter. Charteret tar blant annet for seg sysselsetting og lønn, bedre arbeids- og livsvilkår, trygd og sosial sikkerhet, yrkesopplæring og arbeidsmiljø.

Da Ministerrådet diskuterte Charteret, ble erklæringen beskåret på flere punkter, og det fikk bare status som et politisk, ikke et juridisk bindende dokument. Det er en erklæring som stats- og regjerings-sjefene fra elleve av EFs tolv medlemsland har sagt seg enig i.¹⁹ Charteret regnes likevel som viktig, fordi det ga Kommisjonen ryggdekning for mer konkrete initiativer (Dølvik m.fl. 1991b).

Det Sosiale Charteret ledsages av Kommisjonens handlingsprogram med 48 tiltak.²⁰ Disse skal konkretiseres via forordninger, direktiver, anbefalinger, program o.l. Tiltakene som presenteres i handlingsprogrammet er tenkt gjennomført innen 1993. Kommisjonen har allerede fulgt opp det sosiale handlingsprogrammet ved å legge fram en rekke konkrete direktivforslag, men foreløpig er bare et fåtall av direktivene vedtatt.

Selv om intensjonene bak Det Sosiale Charteret og det sosiale handlingsprogrammet er gode, er det likevel grunn til å reise noen kritiske spørsmål. For det første er det blitt kritisert at Charteret ikke har status som et juridisk bindende dokument. Det har lavt presisjonsnivå. Mange, blant annet Euro-LO, hadde ønsket at Charteret skulle bli en del av den overnasjonale lovgivningen og som sådan være hjemmelsgrunnlag for en sosialpolitisk regulering. En uforpliktende sosialpolitisk rådserklæring var langt fra de betingelsene Euro-LO hadde satt for å gå inn i det indre marked (Skjøsberg 1990). Euro-LO ønsket at Charteret skulle uttrykke arbeidstakernes rettigheter sterkere og ville dessuten ha med en minstelønnsgaranti.

¹⁹ Storbritannia hadde en rekke innvendinger.

²⁰ COM(89) 568 final, 5.12.1989

For det andre blir det påpekt at behandlingen av Kommisjonen direktivforslag går tregt. Mange av direktivforslagene omhandler områder der det kreves enstemmighet, noe som gjør det vanskelig å få gjennomført programmet (Berg 1991). Det er sterke motkrefter i EF og EØS når det gjelder iverksettelse av direktiver i forbindelse med den sosiale dimensjon. Blant annet har Storbritannia benyttet sin vetorett til å blokkere forslag.²¹

Det har lenge vært strid om hjemmelsgrunnlaget på det sosiale området skal styrkes og om EF skal innføre flertallsbestemmelser på det sosiale området. Debatten har vært særlig aktuell i forbindelse med planene om en politisk union. På unionsforhandlingene i Maastricht i desember 1991 kom man ikke til enighet om forslag til bestemmelser på det sosialpolitiske området, men forslag til endringer av Romatraktaten på dette området ble lagt ved som annekset. I dette annekset blir det åpnet for at man på en del sosialpolitiske områder kan fatte beslutninger med kvalifisert flertall. Annekset kan bare bli lov dersom alle de tolv landene blir enige om det. De elleve landene kan imidlertid vedta en rekke forslag som tidligere ble stanset, blant annet på grunn av britisk motstand.²² Dette gjelder for eksempel på områdene "arbeidsvilkår", "informasjon og høring av arbeidstakerne" og "like muligheter for menn og kvinner på arbeidsmarkedet og likebehandling i arbeidet".

En tredje innvending er at Det Sosiale Charteret egentlig ikke representerer noe nytt. Addison og Siebert (1991) hevder at Charteret bare er en stadfesting av Kommisjonen allerede velkjente ønske om å utvikle overnasjonale tiltak på det sosiale området. Det er ikke et

²¹ Dette skyldes ikke en generell uvilje mot å slutte seg til dokumentets konkrete innhold. Mange av de forslagene som skisseres i Charteret eksisterer allerede i britisk lovverk. Motstanden retter seg mot å gi EF-organene kompetanse til å gi lover utover de tiltak som er nødvendige for å realisere det indre marked (Hagen 1991).

²² Det forutsetter at ingen av de andre medlemslandene har "gjemt seg bak" britene i disse sakene.

eksempel på ny satsing. På den annen side har nettopp Kommisjonen aktive holdning vært kontroversiell innenfor EF. Med utgangspunkt i Charteret kunne Kommisjonen presentere et konkret handlingsprogram.

EFs videre utvikling

EØS-avtalens skjebne er i skrivende stund usikker. Forhandlingene om løsningen på domstolproblemet er nettopp avsluttet (februar 1992), men det er likevel ikke sikkert at avtalen vil bli godkjent av EF-domstolen og de nitten lands nasjonalforsamlinger.

Hvordan EF vil komme til å utvikle seg er også usikkert. Under statssjefsmøtet i Maastricht ble man enige om tekstene for politisk union og for økonomisk og monetær union (ØMU). Tekstene om de sosiale spørsmål ble ikke inkludert i den politiske unionen (jf ovenfor).

Planen for en økonomisk og monetær union består av følgende hovedpunkter: For det første en ugjenkallelig fastlåsing av valutakursene og overgang til en felles valuta (ECU). For det andre opprettelse av en sterk og uavhengig europeisk sentralbank med ansvar for pengepolitikken og den felles valuta. For det tredje en koordinering av finanspolitikken i medlemslandene med formelle begrensninger på mulighetene til underskuddsbudsjettering.

I Maastricht ble statssjefene enige om en stram kjøreplan mot en økonomisk og monetær union. På slutten av 1990-tallet skal det innføres en felles mynt. Planen er også at tiltak for iverksettelsen av ØMU kan vedtas ved flertallsbestemmelser. Storbritannia reserverte seg imidlertid fra å tilslutte seg en felles valuta, og i Danmark skal det gjennomføres en folkeavstemning før man eventuelt slutter seg til ØMU.

På Maastricht-møtet ble det også enighet om å sette kurs mot en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, men viktige utenrikspolitiske beslutninger skal fortsatt treffes gjennom enstemmighet. På lang sikt legges det opp til en felles forsvarspolitik, og muligens en EF-hær, men praktiske avgjørelser på dette felt ligger langt fram i tiden.

"Maastricht-traktaten" er ikke vedtatt. Etter undertegnelsen ved EF-landenes statsoverhoder må traktaten godkjennes i medlemslandenes parlamenter. Annekset til Romatraktaten, som blant annet inneholder de sosialpolitiske tekstene, har foreløpig en uklar status.

3 EFs likestillingspolitikk

Norske kvinner har kommet lenger i retning av reell likestilling enn kvinner i mange andre europeiske land. Likestillingspolitikken har medvirket til at norske og nordiske kvinner har høyere sysselsetting, høyere politisk deltakelse og på mange områder bedre sosiale rettigheter enn kvinner i mange andre europeiske land. Likestillingsretten i EF trekkes likevel fram som det området der utviklingen av en velferdspolitisk dimensjon har fungert i praksis (Dølvik m.fl. 1991b). I likestillingsspørsmålet har EF-retten hatt som effekt at flere land har måttet forandre sine lovverk både på arbeidsmarkedet og innen pensjonssystemet.²³

Likelønn

Romatraktatens artikkel 119 framheves ofte som eksempel på EFs likestillingspolitiske engasjement. Bestemmelsen slår fast prinsippet om lik lønn for likt arbeid, og likelønnsprinsippet omfatter både lønn og andre ytelser fra arbeidsgiver, som for eksempel pensjon. Bakgrunnen for denne artikkelen var kanskje ikke primært et ønske om økt likestilling, men like gjerne en målsetting om å hindre konkurransevridning.

Likelønnsartikkelen i Romatraktaten er mindre omfattende enn ILOs krav om "lik lønn for arbeid av samme verdi" (Nielsen og Sczyzack 1991). Bestemmelsen ble fulgt opp av et eget *likelønns-*

²³ Interessen for likestillingspolitikk i EF kan til en viss grad tilskrives at den overnasjonale lovgivningen ble hjulpet av samtidige hendelser. For eksempel ble likelønnsdirektivet vedtatt ved inngangen av FNs kvinnetiår (Hagen 1990, Hoskyns 1991).

*direktiv*²⁴, som omfatter bestemmelsen om lik lønn for arbeid av lik verdi.

Ifølge dette direktivet skal "arbeid av lik verdi" ikke tolkes snevert, som "identisk arbeid", men i bredere forstand, som arbeid på samme kompetansenivå og ansvarsnivå. Der et arbeidsklassifiseringssystem tas i bruk ved lønnsfastsettelse, må det baseres på de samme kriterier for kvinner og menn, og utformes slik at det utelukker diskriminering på grunnlag av kjønn (Blanpain 1991).

I dette direktivet fastslås det også at inngåtte avtaler, herunder tariffavtaler, som bryter med prinsippet om likestilling, kan settes til side. Direktivet pålegger medlemslandene at personer som mener seg utsatt for lønnsdiskriminering, skal ha mulighet til å ta opp slike saker.

EF-domstolen har ført flere likelønnsaker, og én dom har for eksempel tvunget Danmark til å endre sin likelønnslov. EFs likelønnsbestemmelser har fått stor betydning for likelønnskampen i en rekke EF-land.

Hva er "arbeid av lik verdi"?

Gyldighetsområdet til likelønnsbestemmelsene kan fortsatt gi opphav til tvil. Et kjerneproblem i implementering og bruk av likelønnslovgivning har vært å identifisere hva som er arbeid av lik verdi. For at likelønnslovgivning skal ha noen praktisk betydning, er det et minimumskrav at man er i stand til, ut fra objektive kriterier, å si at det ene arbeidet har samme verdi som det andre.

Avgjørelser i EF-domstolen har bidratt til en spesifisering av hva som menes med "arbeid av lik verdi". I saken mellom Macarthy's Ltd. og Wendy Smith²⁵ kom domstolen fram til at lik lønn for likt

²⁴ Dir 75/117/EØF

²⁵ Sak 129/79, 27.03.1980

arbeid ikke må begrenses til situasjoner der menn og kvinner samtidig utfører det samme arbeidet for sin arbeidsgiver (Blanpain 1991). Arbeidsforhold som etterfølger hverandre, er "arbeid av lik verdi".

Hvorvidt likelønnsbegrepet bare kan anvendes for arbeid innenfor én og samme arbeidsplass er fremdeles uklart. EF-domstolen har i en rettsavgjørelse²⁶ uttalt at "en fullstendig gjennomføring av målet i artikkel 119, ikke bare når det gjelder individuelle tilfeller, men også hele bransjer og til og med det økonomiske systemet i sin helhet, i visse tilfeller kan innebære en utdyping av kriterier hvis gjennomføring gjør det nødvendig å ta i bruk passende midler på EF- og nasjonalt nivå" (Blanpain 1991). I denne bestemte dommen begrenset retten likevel den direkte effekten av artikkel 119 til å gjelde for samme bedrift eller selskap, enten privat eller offentlig.

I konkrete tilfeller er en likelønnslovgivning et viktig redskap for kvinner som blir utsatt for kjønnsdiskriminerende avlønning. Man skal heller ikke se bort fra den bevisstgjørende effekten en slik lovgivning kan ha. Som et redskap for å utjevne lønnsforskjeller mellom kvinner og menn generelt, tyder imidlertid erfaringene fra både Norge og EF på at likelønnslovgivning, slik den har vært tolket og anvendt, har begrenset effekt.²⁷ Så lenge arbeidsmarkedene er kjønnsdelte, og likelønnsbegrepet begrenses til å gjelde for enkeltbedrifter og -selskaper, kan ikke likelønnslovgivning alene fjerne lønnsforskjellen mellom kjønnene.

²⁶ Kommisjonen mot Danmark, Sak 143/83, 30.01.1985

²⁷ Lik lønn for likt arbeid skulle ifølge Romatraktaten være oppnådd innen utgangen av 1961, og ifølge medlemslandenes resolusjon innen utgangen av 1964.

EFs sosialpolitikk i et kvinneperspektiv

EFs sosialpolitikk har hittil vært begrenset til samordning av sosiale rettigheter for den arbeidende delen av befolkningen ("workers Europe"). Dette utgjør bare vel en tredjedel (126 av 320 millioner) av EFs innbyggere. Tildeling av sosiale rettigheter kun med utgangspunkt i lønnstakerrollen, vil kunne forsterke 1980-tallets tendens til økende økonomiske og sosiale skiller mellom yrkesaktive og -passive (Hagen 1990).

Flertallet av EFs kvinner er ikke yrkesaktive, så ut fra et kvinnesynspunkt kan denne begrensningen av sosialpolitikken betraktes som alvorlig. Hvorvidt det kan ses som en fordel eller ulempe for de enkelte EF-borgere at EF ikke samordner sosiale rettigheter for personer utenfor arbeidslivet, avhenger imidlertid av hvilke sosiale sikringssystemer hver enkelt nasjon allerede har opprettet. I land med svake rettigheter for ikke-arbeidende ville det kanskje vært en fordel med samordnede rettigheter, i hvert fall dersom EFs sosiale sokkel ligger på et slikt nivå at landets rettigheter blir bedre. I land der rettighetene allerede er sterke, vil ikke behovet for samordning være så stort.

Sterke krefter i EF, blant annet fra fransk side, har uttrykt ønske om at den europeiske integrasjonen ikke bare skal være begrenset til en utvikling av et åpent marked, men også etablering av nye institusjonelle strukturer for å medvirke til økonomiske og sosiale framskritt innen fellesskapet. Man ønsker å skape en sosialdemokratisk kapitalistisk modell som også ivaretar de sosiale forhold (Teague og McClelland 1991).

Med utgangspunkt i det sosiale handlingsprogrammet er det fremmet en rekke direktivforslag som absolutt kan kalles kvinnevennlige (disse vil bli kommentert senere), og som i hvert fall vil ha positive konsekvenser for yrkesaktive kvinner.

Videre er det allerede framlagt, eller det skal i løpet av 1992 legges fram, forslag til henstillinger (jf kapittel 2) vedrørende rett til betalt ferie, målsettinger og standarder i trygde- og sosialhjelpssystemene og tiltak for å bedre de eldres situasjon.

Likebehandling av kvinner og menn

Det er vedtatt fire direktiver²⁸ som skal sikre likebehandling av kvinner og menn i arbeidslivet. Det første direktivet kom i 1976 og omhandlet likebehandling når det gjelder retten til arbeid, utdanning, karrieremuligheter og arbeidsvilkår.²⁹

Senere har det kommet tre direktiver som skal sikre kvinner den samme *sosiale trygghet* som menn:

- Om innføring av prinsippet om likebehandling mellom kvinner og menn på sosialforsikringsområdet.³⁰
- Om innføring av prinsippet om likebehandling av kvinner og menn i kollektive forsikringer i arbeidslivet.³¹
- Om tillempling av prinsippet om likebehandling i spørsmål om lønn og sosialforsikring for kvinner og menn som er sysselsatte i egen virksomhet, inklusive jordbrukere og selvstendig næringsdrivende.³²

Det første direktivet om sosial trygghet ble vedtatt av Ministerrådet 17. desember 1978. Det skal sikre kvinner i lønnsarbeid like sosiale

²⁸ Foreløpig er bare de første to av disse direktivene implementert.

²⁹ Dir 76/207/EØF

³⁰ Dir 79/7/EØF

³¹ Dir 86/378/EØF

³² Dir 86/613/EØF

rettigheter som menn. Prinsippet om likebehandling av kvinner og menn i forbindelse med sosiale trygdeordninger skal gjennomføres. Direktivet kan kritiseres for at det bare gjelder for den arbeidende delen av befolkningen, hjemmearbeidende kvinner faller utenfor, men dette er som tidligere nevnt i tråd med EFs mandat på det sosialpolitiske området.

Et utvidelse av dette direktivet kom i juli 1986.³³ Da ble det vedtatt et direktiv som skulle sikre likebehandling i arbeidsmarkedets overenskomster om sosial sikring, det vil si trygdeordninger og rettigheter tilknyttet arbeidslivet.

Et tredje direktiv om generelle sosiale rettigheter ble vedtatt i desember 1986, og det omhandler likebehandling av menn og kvinner i selvstendige yrker. Hensikten med dette direktivet er å dekke kvinner hvis yrkesmessige status er uklar, det vil si kvinner som jobber i familiebedrifter, særlig i landbrukssektoren.

Retten til sosial sikkerhet skisseres for øvrig under punkt 13 i Det Sosiale Charteret. Her blir det slått fast at alle EF-borgere skal ha rett til tilstrekkelig sosial sikring. For å oppnå dette skisserer Charteret en deling mellom trygd og sosialhjelp som til sammen skal sikre alle EF-borgere en universell rett til inntektssikring ved bortfall eller fravær av lønnsinntekter (Lødemel 1991).

Direktivene har, sammen med likelønnsbestemmelsen, resultert i en rekke saker i EF-domstolen. Rundt 50 rettssaker er blitt ført med utgangspunkt i artikkel 119 og de tre direktivene fra 1970-tallet. Kommisjonen har ført tolv overtredelsessaker mot medlemslandene med utgangspunkt i de samme bestemmelsene (Hoskyns 1991).

Som eksempler på rettsavgjørelser kan vi nevne at England har måttet fjerne enkelte kjønnsdiskriminerende regler som resultat av EF-regelverk og avgjørelser i EF-domstolen (Millar 1989). I Irland har man måttet fjerne bestemmelsen om at gifte kvinner skal motta

³³ Medlemsstatene har fått frist til 1.1.1993 til å revidere alle yrkesbaserte sosialsikringssystemer.

mindre arbeidsledighetstrygd over en kortere periode enn menn og ugifte kvinner (Nielsen og Szysczak 1991). I Nederland ble også en bestemmelse om at gifte kvinner ikke hadde rett til arbeidsledighets-trygd på samme grunnlag som menn og enslige kvinner fjernet (ibid).

Beskyttelse av gravide og kvinner som nettopp har født

Tidligere har det ikke vært noen bestemmelser i EFs regelverk som omhandler rettigheter i forbindelse med svangerskap og fødsel. I det tredje handlingsprogrammet for likestilling (se nedenfor) heter det at man vil redusere barrierene for kvinners tilgang til og deltakelse i lønnsarbeidet, særlig gjennom tiltak som gjør det mulig å kombinere arbeid og familieliv (3. handlingsprogram, s. 4). Handlingsprogrammet presenterer ingen konkrete tiltak for hvordan dette målet skal nås, og omsorgspermisjon omtales ikke.

I Norge pågår en diskusjon om lengden på omsorgspermisjonen og muligheten til å øremerke en del av permisjonen for faren. I EF er en minimumsregulering av rettighetene ved omsorgspermisjon på trappene. I oktober 1991 ble et direktiv om særlig beskyttelse av gravide og kvinner som nettopp har født vedtatt i Ministerrådet, og Parlamentet skal behandle direktivet for annen gang i 1992.³⁴ Direktivet inneholder blant annet forslag til regler om fjorten ukers fødselspermisjon med full lønnskompensasjon, kvinner som utfører nattarbeid skal sikres et alternativ til dette i minst åtte uker før forventet nedkomst og minst åtte uker etter.³⁵ Dessuten inneholder

³⁴ COM(90) 692 final. Forslaget baseres på Romtraktatens artikkel 118A.

³⁵ Bestemmelsen om at kvinner som utfører nattarbeid skal sikres et alternativ til dette, har blitt sterkt kritisert i deler av dansk kvinnebevegelse fordi den oppfattes

direktivet en bestemmelse om at gravide og ammende arbeidstakere ikke skal utsettes for fysisk, kjemisk eller biologisk påvirkning etter nærmere angitte lister. Dersom ikke omplassering er mulig, skal arbeidstakeren sikres permisjon med økonomisk kompensasjon. Direktivet forbyr også å avskjedige gravide kvinner og kvinner i fødselspermisjon. Kvinnen skal ta permisjon senest to uker før nedkomst.

Barnetilsyn og EF

Ifølge artikkel 16 i Det Sosiale Charteret (se nedenfor), skal kvinner og menn i EF sikres likebehandling på viktige områder i arbeidslivet. Likebehandlingen skal omfatte adgang til lønnsarbeid, lønn, arbeidsvilkår, sosial beskyttelse, undervisning, yrkesutdanning og karrieremuligheter. Dessuten skal det treffes tiltak for å gjøre det mulig for menn og kvinner å *forene ervervsmessige og familie-messige forpliktelser*.

I det tredje handlingsprogrammet for likestilling (se nedenfor), er kvinnes integrasjon på arbeidsmarkedet ett av hovedområdene for satsing i årene som kommer. Her legges det stor vekt på at en bedring av mulighetene til å forene lønnsarbeid og familieforpliktelser er en forutsetning for å kunne skape like vilkår for kvinner og menn på arbeidsmarkedet. I denne sammenheng vil forbedring av barnetilsyn være sentralt.

EF-kommisjonen har nedsatt en ekspertgruppe som arbeider med spørsmål knyttet til barnetilsyn og like muligheter, nettverket "The Childcare Group". Gruppas mandat er å skaffe oversikt over situasjonen i EF, og komme med tilrådinger om EFs politikk på området. Nettverket har i flere rapporter dokumentert en sammen-

som et nattarbeidsforbud.

heng mellom kvinners ansvar for små barn og relativt svake stilling på arbeidsmarkedet i Europa. Sommeren 1991 la kommisjonen fram en anbefaling om barnetilsyn, men en slik anbefaling er ikke forpliktende for medlemslandene. Både Europaparlamentet, Kvinne-lobbyen og Euro-LO arbeider for å ta i bruk sterkere lut på dette området i form av et direktiv, et arbeid som man uten overdrivelse kan si har gått i motbakke (Leira 1991).

Foreløpig er dette området underlagt subsidaritetsprinsippet, det overlates til hvert enkelt land å utforme sin egen politikk.

Direktivforslagene om atypisk arbeid

Som vi skal se senere (kapittel 4) har det i EF vært en sterk vekst i atypisk arbeid. EF-kommisjonen har oppfattet det som et problem at deltidsarbeidende og andre atypisk ansatte i mange tilfeller faller mer eller mindre utenfor de sosiale ordninger som er knyttet til vanlige arbeidsforhold.³⁶

Kommisjonen har fremmet tre direktivforslag i forbindelse med deltidsarbeid og midlertidige ansettelser (atypisk arbeid). Foreløpig er bare ett av forslagene vedtatt. Dette direktivet inneholder bestemmelser om helse og sikkerhet for midlertidig arbeidskraft.³⁷

Det ene av de gjenværende forslagene tar blant annet sikte på at deltidsansatte og ansatte på midlertidige kontrakter skal likebehandles i forhold til heltids- og fastansatte når det gjelder sosiale rettigheter, både lovfestete og avtalte.³⁸ I praksis vil det for eksempel bety at en deltidsansatt er sosialforsikret på linje med en

³⁶ Dette gjelder for eksempel sykepenger, opparbeiding av pensjonspoeng, permisjonsrettigheter o.l.

³⁷ Dir 89/391/EØF

³⁸ COM(90) 533/I final

heltidsansatt, og at størrelsen på den sosiale ytelsen utmåles relativt til arbeidstid. Det andre forslaget fastsetter arbeidsbetingelsene for personer med atypisk arbeid.³⁹

Tyskland har allerede hatt to rettssaker om pensjonsrettigheter for deltidsarbeidende.⁴⁰ Domsavgjørelsen i disse to sakene slår fast at det å utelukke deltidsarbeidende fra pensjoner og sykelønnsordninger, kan skape indirekte diskriminering fordi så mange flere kvinner enn menn jobber deltid (Hoskyns 1991). Dette betyr at domstolspraksis er på vei til å utvikle rettsgrunnlaget, parallelt med debatten om nye direktiver.

Handlingsprogrammene for likestilling

I løpet av 1980-årene la Kommisjonen fram to handlingsprogrammer for likestillingsarbeidet⁴¹, og i 1991 kom det tredje handlingsprogrammet for perioden 1991-1995. Som vi allerede har vært inne på er handlingsprogrammer en del av EFs ikke-bindende rettsakter og har derfor status som politiske erklæringer.

De to første handlingsprogrammene tok (blant annet) sikte på å forsterke kvinners rettigheter gjennom lovgivning, øke likestillings-spørsmålenes betydning gjennom informasjonsarbeid, og å arbeide fram tiltak rettet mot spesielt utsatte kvinnegrupper.

³⁹ COM(90) 228/I final

⁴⁰ BilkaKaufhaus vs Karin Weber von Hartz (Sak 170/84, rettsavgjørelse 13.5.1986) og Rinner-Kuhn vs FWW Spezial Gebäudereinigung (Sak 171/88, rettsavgjørelse 13.7.1989).

⁴¹ Første Handlingsprogram for likestilling, 1982-1985 (COM(81) 758 final); Andre Handlingsprogram for likestilling 1986-1990 (EFT 1986 C 203/2).

Det tredje handlingsprogrammet for likestilling⁴² har tre delmål. For det første vil implementeringen og utviklingen av fellesskapets lovverk bli styrket ved at man undersøker hvordan medlemsstatene har tatt opp den nåværende likestillingslovgivningen. For det andre skal det satses på å integrere kvinnene i arbeidsmarkedet. Dette skal blant annet oppnås ved et program som kalles New Opportunities for Women (NOW). Programmet har et budsjett på 120 millioner ECU, og vil kanskje bli mer betydningsfullt enn selve handlingsprogrammet. Det tredje delmålet er å bedre kvinners status i samfunnet. For å oppnå dette skal man konsentrere seg om to områder. For det første styrke kvinners deltakelse i medieindustrien og arbeide for at det gis en positiv framstilling av kvinner i media. For det andre skal man arbeide for større kvinnelig deltakelse i beslutningsprosessene i det økonomiske og sosiale liv.

Nielsen og Szyszczak (1991) har kritisert det tredje Handlingsprogrammet for å være for svakt. Det endelige utkastet var langt svakere enn det opprinnelige forslaget, og i handlingsprogrammet for gjennomføring av Det Sosiale Charteret heter det at en rekke av de forslag som kan medvirke til økt likestilling i løpet av 1990-årene, heller vil bli fremmet via dette programmet enn via Det tredje Handlingsprogrammet for likestilling.

EF-domstolen og likestilling

I mange tilfeller har det vært vanskelig å få enstemmighet om likestillingsvennlige direktiver i Ministerrådet. Noen ganger har imidlertid domstolen bidratt til at prinsippene som har vært nedfelt i direktivforslagene er blitt gyldige gjennom domsavgjørelser. Dette gjelder for eksempel direktivforslaget om omvendt bevisbyrde.

⁴² COM (90) 449 final

Omvendt bevisbyrde betyr at arbeidsgiveren må bevise at eventuelle lønnsforskjeller mellom kvinner og menn ikke skyldes forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn. I 1988 la Kommisjonen fram et forslag til direktiv om bevisbyrden i likestillingssaker, men dette ble stoppet av Ministerrådet.

EF-domstolen har i flere tilfeller gjort det klart at det nå er arbeidsgiveren som har bevisbyrden for å påvise at forskjellsbehandlingen ikke skyldes kjønn.⁴³ På grunn av EF-domstolens praksis må derfor innholdet i direktivet regnes for å være gjeldende EF-rett (Due 1991).

Det finnes også eksempler på domsavgjørelser som i en del land ikke ville ses som spesielt likestillingsfremmede. Saken mellom Ulrich Hofmann og Barmer Ersatzkasse⁴⁴ er et eksempel på dette. Ulrich Hofmann fikk innvilget ulønnet permisjon fra sin arbeidsgiver for å passe sitt barn etter de 8 ukene som var forbeholdt moren. Han søkte Barmer Ersatzkasse om å få utbetalt en ytelse som moren var dekket av gjennom sosiallovgivningen, men søknaden ble avslått fordi bare mødre var berettiget til "mødrepermisjon". Saken ble prøvet i forhold til likebehandlingsdirektivet. Spørsmålet var om permisjon i forbindelse med fødsel (etter de ukene som er forbeholdt moren) er begrunnet med morens helse eller med barnets beste. Kommisjonen ga Hofmann medhold i at barnets beste skulle ivaretas på en ikke-kjønnsdiskriminerende måte, og at faren burde få utbetalt den nevnte ytelsen.

EF-domstolen inntok et mer restriktivt syn i tolkningen av likebehandlingsdirektivet: dette direktivet var ikke ment å behandle

⁴³ Den foreløpig siste domsavgjørelsen i likelønsspørsmål falt i oktober 1991. I åtte år har det versert en rettssak i dansk høyesterett om hvorvidt den store bedriften Danfoss brøt Danmarks og EFs likelønnslov. Dommen fastslo at det skal påligge arbeidsgiveren å bevise at lønnsforskjeller ikke skyldes diskriminering, men objektive kriterier (Information 25/10 1991).

⁴⁴ Sak 184/83

saker i forbindelse med familieorganisering, eller å forandre ansvarsfordelingen mellom foreldre. Domstolen laget en "rationale" for artikkel 2(3) i likebehandlingsdirektivet, der de la vekt på å beskytte kvinnens behov i forbindelse med småbarnsomsorgen (Nielsen og Szyszczak 1991). Konsekvensen er at denne type permisjon kan forbeholdes moren.

Hvorvidt denne dommen regnes som likestillingshemmende eller kvinnevennlig avhenger imidlertid av politisk og kulturelt ståsted. Enkelte vil kanskje hevde at dommen bidrar til å styrke kvinnens posisjon i samfunnet, i og med at visse rettigheter forbeholdes henne, mens andre vil se en slik dom som likestillingshemmende fordi den fasttømrer et tradisjonelt kjønnsrollemønster.

Kritikk av EFs likestillingspolitikk

EFs likestillingspolitikk er blitt kritisert fra flere hold. For det første er bruken av likhetsbegrepet blitt kritisert. I EFs likestillingspolitikk er streng likebehandling det grunnleggende prinsipp. Positiv forskjellsbehandling i forhold til kvinner har ikke vært tillatt. I annekset til Romatraktaten som statssjefene ble enige om i Maastricht, ble imidlertid artikkel 119 forandret på dette punktet. Det heter nå at:

"This article (119) shall not prevent any Member State from maintaining or adopting measures providing for specific advantages in order to make it easier for women to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in their professional careers." (Annex III, Protocol on Social Policy)

Det knytter seg en rekke spørsmål til om annekset vil bli kjent rettskraftig og når det eventuelt vil tre i kraft, så det er fremdeles Romatraktatens bestemmelser på området som gjelder.

Politikken er også blitt kritisert for sin konsentrasjon om kvinner i lønnet arbeid. EFs regelverk kjemper mot diskriminering, men det samme regelverket forsterker samtidig grensene mellom den private og offentlige sfære og mellom lønnet og ulønnet arbeid. Dette ses av mange som en av de grunnleggende motsetninger som bidrar til å opprettholde kvinners posisjon i samfunnet (Hoskyns 1991).

I Det Sosiale Charteret kan man se antydning til en oppmykning av skillet mellom den private og offentlige sfære. Et eget punkt i Charteret omhandler likebehandling av kvinner og menn:

"Der skal sikres likebehandling af mænd og kvinder. Der skal i øget omfang skabes lige muligheder for mænd og kvinder.

Med henblik herpå skal der overalt, hvor det er nødvendigt, gøres en større indsats for at sikre gennemførelse af ligebehandling af mænd og kvinder, navnlig med hensyn til adgang til beskæftigelse, aflønning, arbejdsvilkår, social beskyttelse, undervisning og erhvervsuddannelse samt karrieremuligheder.

Der skal endvidere træffes foranstaltninger, der skal gøre det muligt for mænd og kvinder at forene deres erhvervsmæssige og familiemæssige forpligtelser" (Det Sosiale Charteret, art. 16).

I dette punktet formuleres målsettingen om å tilrettelegge forholdene slik at kvinner og menn kan ivareta sine forpliktelser i både arbeidsliv, hjem og familie. Det vil si at man ikke lenger utelukkende konsentrerer seg om arbeidslivet, men at familiesfæren også blir tillagt betydning.⁴⁵

⁴⁵ Hvordan denne formuleringen forstås, vil i stor grad være avhengig av likestillingspolitisk ståsted. Nordiske kvinner vil trolig forstå dette i retning av at det skal bli lettere å være yrkesaktiv, mens katolske kvinner kanskje i større grad

For det tredje er det et problem i EFs likestillingspolitiske arbeid at det har vært så vanskelig å få gjennomslag for direktiver o.l. som utvilsomt ville være likestillingsfremmende. Dette gjelder for eksempel direktivforslaget om foreldrepermisjon.⁴⁶

Likestilling i EF - likestilling i Norge

Hvilken betydning en overnasjonal likestillingspolitikk vil ha, varierer med utgangspunktet i de ulike EF-land. Kvinners rettigheter er høyst ulike innenfor EF, og i noen land vil kvinner ha store problemer med å oppnå like rettigheter, hadde det ikke vært for den overnasjonale lovgivningen. Norge regnes for å være et likestillingspolitisk foregangsland, også i forhold til EF, men på hvilke områder skiller vår likestillingspolitikk/-lovgivning seg fra EFs?

Det er blitt hevdet at EFs likestillingslovgivning er begrunnet med økonomiske motiver, mens norsk likestillingslov er tuftet på begreper som likhet og rettferdighet. Dersom dette er riktig, kan det medføre at likestilling blir nedprioritert i EF hvis den ikke lenger er økonomisk lønnsom. Denne antakelsen er bare delvis korrekt (Due 1991). Likelønnsartikkelen i Romatraktaten er riktignok et resultat av Frankrikes frykt for at landet skulle komme skjevt ut konkurransemessig, fordi franske kvinner hadde høye lønninger i forhold til andre EF-kvinner. På den andre siden har likelønnskrevet vært sentralt også i norsk likestillingslovgivning.

Det at norsk likestillingslovgivning, i motsetning til EFs, også omfatter andre temaer enn likelønn, kan forklares med hjemmelsgrunnlaget for likestillingslovgivningen i EF. Regulering av likestilling utover det som har med like forhold i arbeidslivet og sikring av

fokuserer på at det skal bli lettere å ivareta mors- og husmorrollen.

⁴⁶ EF-Tidende 1983, C 333/6

fri konkurranse å gjøre, ligger utenfor EFs tradisjonelle kompetanseområde. Siden nasjonal og overnasjonal likestillingspolitikk har ulikt kompetansegrunnlag, er det vanskelig å sammenlikne de to formene for lovgivning. Skal man sammenlikne, er det mer presist å studere forskjeller mellom nasjonalstater. Selv om EFs likestillingslovgivning ikke er radikal i forhold til den norske, kan den være det i forhold til lovgivningen i de nåværende EF-landene.

EFs og Norges likestillingslovgivning har ulikt anvendelsesområde. Vi kan si at EFs lovgivning tar utgangspunkt i en snever definisjon av likestilling, idet den bare regulerer likelønn og arbeidslivsforhold. Sett med norske øyne virker en slik definisjon begrenset. Med likestilling forstår vi gjerne en mer rettferdig fordeling av goder i samfunnet. Den norske likestillingsloven⁴⁷ omfatter en rekke samfunnsområder i tillegg til arbeidsliv og lønn. Vi regner arbeidsdeling mellom kvinner og menn, kjønnslikhet i politisk representasjon, jevnere statusfordeling osv, som viktige sider ved likestillingen.

Selv om EFs likestillingslovgivning ikke kan anvendes på forhold utenfor arbeidslivet, er det ikke riktig å si at EF utelukkende definerer likestilling ut fra likelønn og like forhold i arbeidslivet. Flere av de tiltak som er iverksatt av Kommisjonen rettes mot å styrke kvinner på flere samfunnsområder, noe som for eksempel er tydeliggjort gjennom kvinnenettverkens arbeidsområder (se ovenfor).

Due (1991) presenterer flere begrunnelser for at EF-kommisjonen i 1980-årene har jobbet for å styrke kvinners posisjon på arbeidsmarkedet. En mulighet er at denne satsingen tar utgangspunkt i en rettferdighetstankegang, en annen at kvinners lave/manglende deltakelse på arbeidsmarkedet er en sløsing med kvinners arbeidskraftspotensiale. Det blir hevdet at den demografiske utviklingen i

⁴⁷ Lov om likestilling mellom kjønnene. 9. juni. Nr. 45. 1978

EF innebærer at det i framtiden er kvinnene som blir det største arbeidskraftspotensiale. Et tredje mulig motiv er at man ved å vektlegge likestilling øker velviljen overfor det indre marked. Endelig kan likestilling være motivert av en jobbskapende effekt: ved å få flere kvinner ut i arbeidslivet, må andre overta de oppgavene kvinner utfører i hjemmet.

4 Kvinner og arbeid

Kvinneres situasjon på arbeidsmarkedet varierer sterkt i vestlige land. Mye av forskjellen kan tilskrives ulikheter i landenes kultur, tradisjoner, familiestruktur, økonomisk utviklingsnivå og ikke minst næringsstruktur. I dette kapitlet vil vi se nærmere på kvinners stilling på arbeidsmarkedet og drøfte mulige årsaker til de forholdsvis store forskjellene landene imellom.

Kvinner på arbeidsmarkedet i Norge og EF-landene - fellestrekk og ulikheter⁴⁸

Til tross for store regionale forskjeller når det gjelder kvinners posisjon på arbeidsmarkedet, er det ikke vanskelig å finne trekk som er *felles* for kvinner over hele Europa:

- I alle europeiske land deltar kvinner mindre i arbeidsmarkedet enn menn, og de lønnes dårligere.
- Arbeidsmarkedene er sterkt kjønnsdelt. Det finnes typiske kvinnesektorer, og kvinner er å finne i et langt mindre antall

⁴⁸ Det knytter seg en del metodiske problemer til en sammenlikning av kvinnes stilling på arbeidsmarkedet. Sammenlikningen er i stor grad basert på offisiell statistikk, men bakgrunns materialet for statistikken varierer landene imellom. Det er f.eks. slik at grensen for hvor mange arbeidstimer pr. uke som regnes som heltid varierer fra land til land. I denne rapporten har vi hovedsaklig tatt utgangspunkt i OECD-statistikk, supplert med statistikk fra EF-kommisjonen. Der tallene spriker i vesentlig grad, har vi holdt oss til OECD-tall, fordi EFs publikasjoner i liten grad henviser til kilder og definerer sine størrelser.

yrker enn menn.⁴⁹ Kvinner som arbeider i samme sektorer og yrker som menn er ofte lavere plassert på stillingsstigen.

- Det store flertallet av kvinner arbeider i serviceyrkene. Særlig markert er den høye kvinneandelen i offentlig sektor/tjenesteyting.⁵⁰
- Kvinner har mer ustabile yrkeskarrierer enn menn. De går oftere ut og inn av arbeidslivet, avhengig av endringer i sivilstand og omsorgsansvar.
- Kvinner arbeider mer deltid enn menn. Variasjonene mellom land er svært store, slik at deltid er den dominerende arbeidsformen for kvinner i noen land, mens det utgjør en nokså ubetydelig del av kvinners sysselsetting i andre.
- Fordi kvinner arbeider deltid oftere enn menn, går mer ut og inn av arbeidsstyrken og tjener mindre, fanges de i mange land dårligere opp av sosialforsikringer (dette blir nærmere beskrevet i neste kapittel).

Nedenfor vil vi gi et bilde av *variasjonen* i arbeidssituasjonen til kvinnene i Norden og EF-landene. Før vi går over til dette, vil vi imidlertid rette oppmerksomheten mot et område som har stor betydning for kvinners atferd på arbeidsmarkedet; deres familiesituasjon.

⁴⁹ For eksempel arbeider 90 prosent av sysselsatte kvinner i Tyskland innenfor 12 yrker (CEC 1989).

⁵⁰ Servicesektoren (både privat og offentlig) er ofte arbeidsintensiv, og arbeidet er gjerne av en slik natur at deltidarbeid er hensiktsmessig.

Familiesituasjon

I alle vestlige land har det vært store endringer i familie- og husholdsstrukturen de siste tiårene. Den tradisjonelle kjernefamilien, der både mor og far lever sammen med barna i en husholdning, er blitt stadig mindre vanlig. Familiestørrelsen er blitt mindre, flere lever sammen uten vigsel, og antall enpersonshusholdninger har økt.

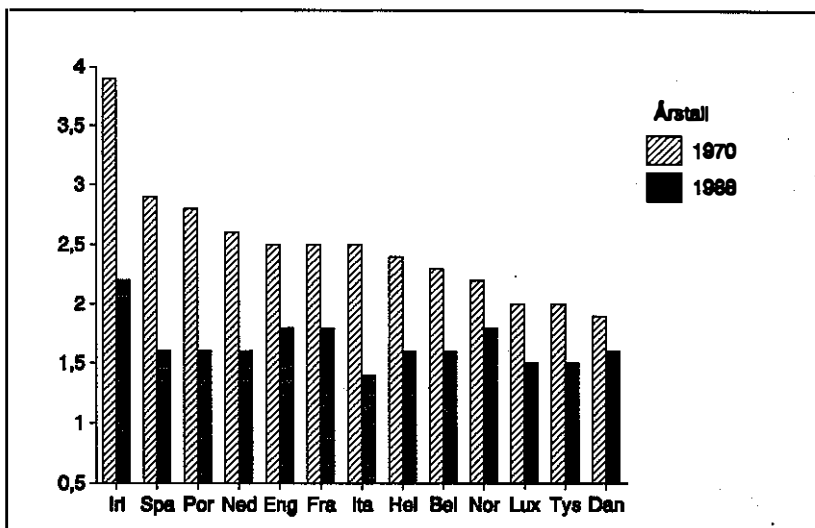
Den kanskje viktigste endringen, sett fra kvinners synsvinkel, er nedgangen i antall barnefødsler. Kvinner venter gjennomgående lenger med å få sitt første barn, ofte på grunn av utdanning og yrkesaktivitet, og hver kvinne føder færre barn enn sine formødre.

Nedgangen i barnefødsler per kvinne (fødselsraten) har vært størst i de landene som hadde høyest fødselsrate i utgangspunktet (figur 4.1). Forskjellen i fødselsratene i de vest-europeiske landene er dermed blitt vesentlig mindre i løpet av en tidsperiode som vel må karakteriseres som kort i historisk sammenheng. I 1970 hadde kvinnene i det strengt katolske Irland i gjennomsnitt nesten fire barn hver. Fortsatt er det de irske kvinnene som har flest barn, men antallet har falt til 2,2 barn per kvinne i 1988. I Portugal og Spania er også antall barn per kvinne blitt kraftig redusert. I de fleste EF-landene er fødselsraten 1,6, mens den norske fødselsraten er 1,8 barn per kvinne.⁵¹

Også på andre områder har det skjedd endringer i kvinners livssituasjon og familieforhold. Mellom 1960 og 1986 økte for eksempel skilsmisseratene kraftig i alle vestlige land. I Danmark og Frankrike ble de fordoblet, mens de ble tredoblet i Belgia og Luxembourg. Både i Storbritannia og Portugal var skilsmisseratene seks ganger så høye i 1986 som i 1960 (CEC 1990b).

⁵¹ En årsak til variasjoner i fødselsratene er trolig ulikheter i landenes abortlov-givning. Irland er det eneste land i Europa der det er totalforbud mot abort. I Norden, Frankrike, Hellas, Italia og Nederland har man selvbestemt abort, mens man i de andre EF-landene kan foreta abort etter avgjørelse av leger.

Figur 4.1 Gjennomsnittlig antall barn per kvinne i Norge og EF-landene. 1970 og 1988.



Kilder: CEC 1990b, SSB 1991

I Danmark, Storbritannia og Frankrike er hver tiende husholdning med barn under ti år en eneforsørgerfamilie (CEC 1990b). Oftest er det en kvinne som er alene om omsorgen for barna. I Norge består 6 prosent av alle familier av en enslig mor med ett eller flere barn under atten år (SSB 1991). Denne endringen i familiestruktur har viktige konsekvenser for kvinner. Kvinnelige eneforsørgere har sannsynligvis større behov for å være i arbeid enn kvinner som deler forsørgeransvaret med en ektefelle eller en samboer. Samtidig kan enslige mødre ha problemer med å være yrkesaktive siden de ikke har noen å dele den daglige omsorgen av barna med.

Ser man EF-landene under ett, skiller imidlertid yrkesaktiviteten til enslige mødre med barn under fire år seg lite fra gjennomsnittet for alle mødre med barn i denne aldersgruppen. Rundt 50 prosent av

småbarnsmødrene er i jobb uansett sivilstatus.⁵² Forskjellen er mer markert når det gjelder arbeidstid. De yrkesaktive, enslige mødrene arbeider gjennomgående flere timer per uke enn yrkesaktive gifte og samboende mødre (CEC 1990b).

Tabell 4.1 Prosent av kvinner og menn (15-64 år) i arbeidsstyrken. Norden og EF-landene. 1979 og 1989.⁵³

	1979		1989	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Sverige	87,9	72,8	85,0	80,5
Danmark	89,6	69,9	89,5	77,3
Finland	82,2	68,9	80,9	73,0
Norge	89,2	61,7	84,4	71,2
Storbritannia	90,5	58,0	86,8	66,8
Portugal	90,9	57,3	84,8	59,7
Frankrike	82,6	54,2	75,1	56,2
Tyskland	84,5	49,6	82,2	54,5
Nederland	79,0	33,4	81,1	52,0
Belgia	79,3	46,3	72,4	51,6
Luxembourg	88,9	39,8	91,3	49,6
Italia	82,6	38,7	78,5	44,3
Hellas	79,0	32,8	75,4	43,3
Irland	88,7	35,2	82,7	37,5
Spania	73,4	27,6	66,6	32,8

Kilde: OECD 1991

⁵² Det er betydelige variasjoner mellom medlemslandene.

⁵³ Deltakelse i arbeidsstyrken er her definert som den totale arbeidsstyrken, dividert med befolkningen i arbeidende alder (15-64 år). I arbeidsstyrken inngår både sysselsatte, midlertidig fraværende og arbeidssøkere uten inntekt.

Arbeidsstyrke, arbeidsledighet og arbeidstid

De svenske kvinnene har den høyeste arbeidsstyrkedeltakelsen i Europa (tabell 4.1). Norske kvinner kommer på en fjerde plass. I EF-landene varierer kvinners arbeidsstyrkeprosent betydelig. Høyest andeler finner vi i Danmark, lavest i Spania.

I alle land har kvinners deltakelse i arbeidsstyrken økt i tiåret 1979-1989. Økningen har hatt ulik styrke, og det er ikke slik at økningen er størst i de landene yrkesaktiviteten til kvinner i utgangspunktet var lav. Økningen har vært kraftigst i Nederland, Hellas, Luxembourg og Norge, mens den har vært liten i Frankrike, Irland og Portugal (tabell 4.1).

I årene 1985 til 1988 økte den totale sysselsettingen i EF med ca 4 prosent. Hele 60 prosent av de nye jobbene gikk til kvinner. Hver fjerde nye jobb var deltidsarbeid for kvinner, mens en av ti var deltidsarbeid for menn (CEC 1990b).

Arbeidsledighet

Til tross for sysselsettingsøkning i EF-landene de siste årene, har ikke arbeidsledigheten sunket (tabell 4.2). Dette kan trolig delvis forklares med at en stor del av de nye jobbene som ble skapt er gått til nykommere på arbeidsmarkedet (ungdom og kvinner), som ikke tidligere har vært registrert som arbeidsledige.⁵⁴ Men selv om kvinners sysselsetting har økt kraftig, har det også være en økning i arbeidsledighet blant kvinner. Spania har hatt sterkest økning i

⁵⁴ Det antas at skjult arbeidsledighet blant kvinner er et problem man særlig finner i land som har lav kvinnelig sysselsettingsrate. Det kan blant annet dreie seg om kvinner som har vært ute av arbeidsstyrken en periode i forbindelse med omsorgsarbeid. Disse har i mange tilfeller ikke rett til arbeidsledighetstrygd, og finner derfor ingen grunn til å melde seg som arbeidsledige. Dersom de heller ikke regner med at arbeidskontoret kan hjelpe dem til å finne en jobb, har de få incentiver til å registrere seg.

kvinner ledighet. Der er hver fjerde kvinne i arbeidsstyrken registrert som arbeidsledig.

Forklaringen på dette kan dels være at samtidig som flere kvinner er blitt yrkesaktive, har enda flere kommet inn i arbeidsmarkedet og tilbudt sin arbeidskraft. Det skapes ikke nok nye jobber til å holde tritt med økningen i arbeidsstyrken.

Tabell 4.2 Andel (prosent) av den totale arbeidsstyrken som er registrert som arbeidsledige i utvalgte europeiske land fordelt på kjønn. 1972 og 1990.

	1972		1990	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
Sverige	2,8	2,4	1,5	1,5
Danmark ⁵⁵	1,4	..	9,8	7,9
Finland	2,0	3,2	2,8	3,9
Norge	2,1	3,1	4,8	5,6
Storbritannia	1,3	4,3	3,5	7,3
Portugal ⁵⁶	2,4	1,2	6,5	3,1
Frankrike	3,5	1,7	12,1	7,3
Tyskland	0,9	0,6	8,8	6,1
Nederland	1,4	2,5	10,6	5,4
Italia	4,5	3,4	17,1	7,3
Spania	1,5	2,1	24,2	12,0
Irland ⁵⁷	5,0	7,5	11,3	17,6

Kilder: OECD 1991b, Danmarks Statistikk 1990

⁵⁵ Tall for 1973 og 1989.

⁵⁶ Tall for 1974.

⁵⁷ Tall for 1971 og 1989.

En annen årsak kan være at en stor andel kvinner som tidligere var skjulte arbeidsledige, nå melder seg som arbeidssøkende. Muligens oppfattes jobbmulighetene bedre enn før. Det kan også ha sammenheng med forbedringer i barnehagetilbud, bedre utdanningsnivå blant kvinner og/eller endrete holdninger til kvinners yrkesaktivitet.

Økning i arbeidsledigheten må også ses i sammenheng med internasjonale konjunkturer. Siden midt på 1970-tallet har den økonomiske veksten vært lav i de fleste vestlige land, med økende arbeidsledighet som en av konsekvensene. Kvinners arbeidsledighet kan i så måte ikke ses isolert fra menns ledighet.

Kvinner har imidlertid kommet bedre ut av den økonomiske krisen enn menn (Therborn 1986). Dette skyldes delvis at deres yrkesdeltakelse er konsentrert i de ekspanderende servicesektorene, som har vært mindre utsatt for nedskjæringer og konkurser enn de store mannsdominerte industriene, som skipsbygging, stål og bilproduksjon. Kvinner har også hatt størst fordel av ekspansjonen i offentlig sektor i en rekke land (CEC 1989).

Kvinnens arbeidsledighet ligger for øvrig høyere enn menns i de fleste EF-land (Irland er et unntak).

Arbeidstid

Omfanget av deltidarbeid varierer sterkt fra land til land. De nordiske landene, med unntak av Finland, kommer høyt opp på statistikken over deltidarbeid blant kvinner. I 1990 var om lag halvparten av alle yrkesaktive norske kvinner deltidarbeidende⁵⁸, mens det samme gjaldt bare 9 prosent av mennene (tabell 4.3). Italia, som har en relativt lav kvinnesysselsetting, har til gjengjeld en svært lav andel deltidarbeidende blant sine sysselsatte kvinner.

⁵⁸ Som deltid regnes i Norge en arbeidstid på 1-36 timer pr. uke.

Tabell 4.3 Andel sysselsatte kvinner og menn (15-64 år) som arbeider deltid, samt kvinners prosentandel av de deltidsarbeidende. 1990.

	Menn	Kvinner	Total	Kvinner andel av deltidsarbeid
Nederland	15,8	61,7	33,2	70,4
Norge	8,8	48,2	26,6	81,8
Storbritannia	5,0	43,8	21,8	87,0
Danmark	9,0	41,5	23,7	79,4
Sverige	7,3	40,5	23,2	83,7
Tyskland	2,1	30,6	13,2	90,5
Belgia	1,7	25,0	10,2	89,6
Frankrike	3,5	23,8	12,0	83,1
Irland	3,8	17,1	8,1	68,2
Luxembourg	2,0	15,1	6,5	80,0
Spania	1,6	11,9	4,8	77,2
Italia	3,1	10,9	5,7	64,7
Hellas	2,9	10,3	5,5	65,7
Finland	4,4	10,2	7,2	68,8

Kilde: OECD 1991

Generelt viser det seg at høy kvinnesysselsetting ofte opptrer sammen med stor andel deltidsarbeidende kvinner. Her er Finland et interessant unntak. Finske kvinner har en av de høyeste sysselsettingsratene i Europa, samtidig som andelen deltidsarbeidende er svært liten.

EF-landet Nederland skiller seg ut ved at en betydelig del av sysselsettingen generelt er deltidsarbeid. En tredjedel av *alle* sysselsatte i Nederland er deltidsarbeidende, mens hele seks av ti yrkesaktive kvinner arbeider deltid. (Nederland er også unntak fra regelen om at høy deltidsprosent henger sammen med høy kvinnesyssel-

setting.) Utviklingen i deltidsarbeid i Nederland har vært nærmest eksplosiv i årene 1979 til 1990 (både blant kvinner og menn). Noe av forklaringen på dette er trolig at Nederland i 1980-årene gjennomførte eksperimenter med såkalt jobbdeling, der heldagsjobber ble splittet opp i deltidsjobber. Hensikten var først og fremst å redusere arbeidsledigheten (CEC 1990b).

Også i andre EF-land, som Belgia og Frankrike, har myndighetene gått aktivt inn for å stimulere bruken av deltidsarbeid. Målsettingen har vært todelt. De har ønsket å redusere fulltidsarbeidsledigheten, samtidig som det har vært et mål å øke fleksibiliteten i arbeidslivet for å kunne utnytte produksjonsutstyret bedre og dermed øke effektiviteten. Slike tiltak er kontroversielle, og de blir fulgt med stor interesse, både i EF-kommisjonen og i de enkelte lands fagforeninger.

Mødre i arbeidslivet

Den store nyrekrutteringen av kvinner til arbeidslivet i Norge i 1970-årene skjedde for en stor del blant kvinner som var ferdig med den mest krevende barneomsorgsperioden (kvinner i alderen 30-39 år). I den grad kvinner med små barn gikk inn i arbeidslivet, dreide det seg først og fremst om deltid. Det var også markert forskjell på yrkesaktivitet hos kvinner med ett barn og kvinner med to eller flere barn. Det var en klar tendens til at kvinnene gikk ut av arbeidslivet når de fikk sitt andre barn (Kjelstad 1991).

I løpet av 1980-tallet endret bildet seg. Mye av nyrekrutteringen til yrkeslivet skjedde nettopp blant småbarnsmødre (kvinner i alderen 25-29 år). En økende andel av disse tilpasset seg også arbeidslivet på heltid, selv om denne tendensen har stagnert noe de siste årene (Kjelstad 1991). Den største økningen i yrkesdeltakelse finner vi blant kvinner med to barn og blant mødrene til de aller yngste barna.

Heltidsandelen har økt mest hos mødre med ett barn under tre år, men den har også økt blant flerbarnsmødre. Mødre med barn under tre år er i dag oftere heltidsarbeidende enn mødre med eldre barn (Kjelstad 1991).

Yrkesdeltakelsen blant mødre varierer sterkt mellom EF-landene. Danmark er som ventet det landet som har høyest sysselsettingsrate for kvinner med barn. Fire av fem kvinner med barn under ti år er yrkesaktive. Sysselsettingsraten blant småbarnsmødre er nesten like høy som blant barnløse kvinner i alderen 20-49 år (CEC 1990b).

I Tyskland, Irland, Storbritannia, Luxembourg og Nederland er sysselsettingen markert lavere for småbarnsmødre enn for kvinner (20-49 år) uten barn. I de øvrige landene er forskjellene noe mindre (CEC 1990b).

Selv om mange mødre er i arbeid, går mange kvinner ut av arbeidslivet når de har små barn. Liknende tendens finner vi ikke blant menn. De fleste småbarnsfedre er i jobb, og fra norske undersøkelser vet vi at småbarnsfedre faktisk jobber mer enn andre menn (Ellingsæter 1990). Dette forklares gjerne med deres rolle som familiens hovedforsørger.

Småbarnsmødre jobber oftere deltid enn andre kvinner.⁵⁹ I EF-landene er i gjennomsnitt 44 prosent av mødre med barn under ti år sysselsatt. 17 prosent av småbarnsmødrene er deltidsarbeidende, mens 27 prosent er heltidsarbeidende. De tilsvarende tallene for kvinner (20-49 år) uten barn er 71 prosent (58 prosent heltid og 13 prosent deltid) (CEC 1990b).

Til tross for variasjoner mellom landene, kan vi slutte at kvinners yrkesdeltakelse og organisering av arbeidsdagen i stor grad er avhengig av om kvinnene har barn, hvor mange barn de har, og hvor gamle barna er. Årsakene til dette, og til de forholdsvis store ulikhetene fra land til land, er mange og komplekse. Mye av

⁵⁹ Deltidsarbeid er også mye mer utbredt blant mødre enn blant fedre.

forklaringen ligger selvfølgelig i en tradisjonell arbeidsdeling, der omsorgen for små barn først og fremst er mødrenes ansvar, mens fedrene har forsørgeransvaret. Hvor utbredt denne rolledelingen er, varierer landene imellom, og kan et stykke på vei forklare ulikhetene mellom landene.

Sysselsettingsratene blant kvinner henger dessuten tett sammen med mulighetene til barnetilsyn (CEC 1989). Videre er muligheten til permisjon i forbindelse med fødsel og omsorg for små barn viktig for kvinners muligheter til kontinuitet i arbeidslivet. Det samme gjelder gravide kvinners muligheter til å få tilpasset arbeidsforholdene slik at verken mor eller barn utsettes for urimelige belastninger.

Endelig er forhold på etterspørselsiden viktig når man søker forklaring på mødres tilpasninger på arbeidsmarkedet. Diskriminering av kvinner i ansettelses- og oppsigelsesforhold vil for eksempel ha betydning for kvinners sysselsetting, og for deres muligheter til å vende tilbake til arbeidslivet etter et avbrudd i forbindelse med fødsel og omsorgsarbeid.

Barnetilsyn i Europa⁶⁰

Det er ikke lett å foreta presise sammenlikninger mellom land når det gjelder tilsyn for barn under skolealder, fordi både fødselspermisjonens lengde og alder for skolestart varierer. I EF-landene har man vanligvis skolestart i fem-seks årsalderen, mens det vanlige i Norden (inklusive Danmark) er sju år. I tillegg kan både innholdet og kvaliteten i tilbudene variere. Vi har ikke mulighet til å gå inn på variasjoner i innhold og kvalitet i de ulike offentlige ordninger for barnetilsyn. Vi vil begrense oss til å sammenlikne offentlig barnetilsyn med hensyn til kvantitet, det vil si hvor mange barn i ulike aldersgrupper som er dekket av offentlige tilsynsordninger.

⁶⁰ Se f.eks. CEC 1990a og Leira 1991 for en grundigere drøfting av dette.

Tabell 4.4 Andel barn med plass i offentlig støttet barnetilsyn i Norge, Sverige og EF-landene. Prosent.⁶¹

	0-2 år	3 år til skolealder
Danmark	48	85
Sverige	31	60-70
Frankrike	20	95
Belgia	20	95
Norge	11	57
Portugal	6	35
Italia	5	85
Hellas	4	65-70
Tyskland	3	65-70
Nederland	2	50-55
Luxembourg	2	55-60
Storbritannia	2	35-40
Irland	2	55
Spania	..	65-70

Kilde: CEC 1990a, Leira 1991

Nesten halvparten av alle danske barn og nesten hvert tredje svenske barn mellom 0 og to år har plass i en offentlig støttet barnehage⁶² (tabell 4.4). Norge plasserer seg under Frankrike og Belgia med 11 prosent offentlig barnehagedekning for de yngste barna.

⁶¹ Tallene gjelder for 1986 (Italia), 1987 (Tyskland), 1989 (Luxembourg, Danmark og Nederland), 1991 (norge) og 1988 for de øvrige landene.

⁶² Offentlig støttet barnetilsyn beskrives i CEC (1990a, s. 13) som: nurseries, mixed aged centers, organised family day care schemes, pre-primary schooling, kindergartens.

Når det gjelder barnehagedekningen for litt større barn, kommer Norge lenger ned på lista (tabell 4.4). Drøyt halvparten av de norske barna har et tilbud om offentlig støttet barnetilsyn. Bare Storbritannia og Portugal har et kvantitativt dårligere tilbud til disse barna.

Det offentlige tilbudet av barnetilsyn har ikke vært tilstrekkelig til å møte etterspørselen fra yrkesaktive mødre verken i Norden eller EF. I alle land finnes det private markeder for barnetilsyn, ikke minst i de landene som har høy yrkesaktivitet blant mødre, kombinert med lav barnehagedekning. Norge er et eksempel på et slikt land.

Holdninger til likestilling

Spennvidden i europeisk kultur, historie og tradisjon er stor. Det samme er spennvidden i synet på kvinners rolle i samfunns- og familieliv. I denne rapporten konsentrerer vi oss først og fremst om forskjeller mellom kvinners situasjon i de forskjellige landene, uten at vi dermed ser bort fra at det kan være store forskjeller internt i hvert land.

Vi har tidligere hevdet at ulikheter i kultur og tradisjoner kan bidra til å forklare forskjeller i kvinnes stilling. Det er for eksempel nærliggende å anta at katolsk kultur, med sterk vektlegging av at kvinnens plass er i hjemmet, i mindre grad vil fremme kvinners deltakelse i arbeidslivet enn en nord-europeisk protestantisk eller sekularisert kultur. Vi skal nå rette oppmerksomheten mot de holdninger til kvinners rolle i familien og yrkeslivet som gjør seg gjeldende hos menn og kvinner i EF-landene. Vi skal også trekke noen korte linjer tilbake i tid, og se om det foregår noen utvikling i disse holdningene i Europa.

I Det internasjonale kvinneåret 1975 foretok EF-kommisjonen for første gang en større spørreundersøkelse for å kartlegge holdninger

til kjønnsroller og likestilling i medlemslandene.⁶³ Spørsmålene dreide seg blant annet om rollefordeling i familien, kvinners deltakelse i politikk og yrkesliv, fordommer mot kvinner i bestemte yrker og opptatthet av likestillingsspørsmål. For å kartlegge en eventuell utvikling i holdningene, ble de samme spørsmålene stilt på nytt i 1977, 1983 og 1987.⁶⁴

Hjemmeværende kone - yrkesaktiv mann?

Et av spørsmålene i undersøkelsen omhandlet rollefordeling i familien. Det ble spurt om hvilke av de følgende tre arrangementer som var best i samsvar med intervjuobjektens oppfatning av det ideelle:

- 1) En familie der mann og kvinne har like mye ansvar for lønns- og omsorgsarbeid.
- 2) En familie der kvinnens lønnsarbeid er mindre krevende enn mannens, slik at hun kunne ta en større del av hus- og omsorgsoppgavene.
- 3) En familie der mannen har arbeid utenfor hjemmet og kvinnen tar seg av hus- og omsorgsoppgavene.

I 1987 mener fire av ti EF-borgere i utvalget at menn og kvinner skal ha like roller i familien. Den likestilte løsningen blir foretrukket av flere i 1987 enn i 1983. En av tre mener at begge bør være yrkesaktive, men at mannen skal ha den mest krevende jobben og kvinnen ta seg mest av barna og de huslige syslene. En av fire

⁶³ Denne og senere undersøkelser ble foretatt av General Directorate of Information, Communication and Culture.

⁶⁴ Spørsmålene og en oppsummering av resultatene fra alle undersøkelsene er gjengitt i "Men and Women of Europe in 1987" (CEC 1987).

foretrekker den tradisjonelle arbeidsdelingen med hjemmевærende kone og yrkesaktiv mann.

Disse tallene representerer et "EF-gjennomsnitt". Det som kanskje er mest interessant for oss, er de variasjonene som dette snittet ikke viser. Er det for eksempel forskjeller i menns og kvinners syn på dette spørsmålet, er alder av noen betydning, og hvordan er variasjonene fra land til land?

Kvinnene var noe mer positive enn menn til den likestilte løsningen både i 1983 og 1987, men forskjellen er liten. Det viser seg at ulikhetene i oppfatning på dette området er mer avhengig av alder enn av kjønn. Mer enn halvparten av de yngste mennene i undersøkelsen (15-24 år) sier at de foretrekker det likestilte alternativet (1987). Bare halvparten så mange i den eldste gruppen menn har dette synet. For kvinnenenes vedkommende gjør den samme generasjonsforskjellen seg gjeldende, bare i enda større grad.

Ikke overraskende er menn med yrkesaktive koner mer enn dobbelt så positive til likestilling i hjem og yrkesliv som menn med hjemmевærende koner. Yrkesaktive kvinner er mer positive til full arbeidsdeling enn kvinner utenfor yrkeslivet.

Forskjellene mellom landene er markert. Oppfatningen om at kvinnens plass er i hjemmet og at mannen skal være eneste familieforsørger, er fortsatt relativt utbredt i Luxembourg, Irland og Tyskland.

Danskene er mest positive til likestilling i hjem og yrkesliv. Der ønsker mer enn halvparten en ordning med lik rollefordeling. Bare 12 prosent mener kvinnens plass er i hjemmet. Også i Storbritannia, Frankrike og Nederland er oppfatningen om at det ideelle er en mest mulig lik fordeling av yrkesaktivitet og hjemmearbeid dominerende og oppfatningen er blitt mer utbredt i løpet av fireårsperioden.

Det likestilte alternativet er mest populært også i Italia og Hellas, men det har ikke skjedd noen utvikling i oppfatning i Italia mellom

undersøkelsene. I Hellas har det mest likestilte alternativet faktisk tapt terreng til fordel for mellomløsningen (alternativ 2).

I Spania og Portugal er også den likestilte løsningen klart mest foretrukket, men en drøy fjerdedel mener ordningen med hjemmeværende kone er det ideelle. Mens menn og kvinner svarer forholdsvis likt i Spania, er kvinnene gjennomgående mer positive til lik rollefordeling enn mennene i Portugal.

Når alle spørsmålene i undersøkelsen oppsummeres (inklusive spørsmål om kvinner i politikken, viktigheten av likestillingsspørsmål, og menns og kvinners deltakelse i diskusjoner om politiske og samfunnsmessige spørsmål), trer følgende hovedlinjer fram:

- Danmark er det EF-landet hvor holdninger til likestilling har kommet lengst både hos kvinner og menn. Danmark følges av Nederland, Storbritannia og Frankrike.
- Tyskland, Luxembourg og Irland scorer godt under det europeiske gjennomsnittet. I Irland er kvinnene imidlertid langt mer likestilt orientert i sine holdninger enn mennene, særlig når det gjelder spørsmålet om kvinner i politikken.
- Italia, Belgia, Hellas, Spania og Portugal ligger omtrent på EF-gjennomsnittet når det gjelder holdninger til likestilling.
- I alle land er holdningene til likestilling gjennomgående mer positive i den siste undersøkelsen enn i de tidligere.

Den nordiske modellen - velferdsstaten som arbeidsgiver

Norden skiller seg ut fra de øvrige europeiske landene på minst to viktige områder når det gjelder kvinnenens situasjon på arbeidsmarke-

det. Nordiske kvinner har høy sysselsettingsrate og, med unntak av finske kvinner, høy deltidsrate.

I Norge, Sverige og Danmark hadde økningen i kvinners yrkesdeltakelse på 1970-tallet sammenheng med utbyggingen av velferdsstaten.⁶⁵ Ekspansjonen i offentlig sektor i løpet av de siste 20 årene trakk kvinnene inn i arbeidslivet for fullt. Mange av kvinnene som ble rekruttert til arbeid i velferdsstaten var tidligere hjemmeværende husmødre. 40 prosent av de som arbeidet i den norske velferdsstaten i 1980, hadde husarbeid som sin hovedbeskjeftigelse i 1970. 91 prosent av disse var kvinner (Hagen 1991).

Arbeidet i velferdsstaten hadde flere trekk som gjorde det særlig attraktivt for kvinnene. For det første var mange av yrkene knyttet til omsorg, en oppgave som var definert som kvinnelig ansvarsområde. Det nye besto i at arbeidet nå var lønnet og utført utenfor privatsfæren. Dessuten var dette jobber som kunne organiseres som deltid, noe som antakelig til en viss grad var i samsvar med kvinnes egne preferanser.

At nyrekrutteringen til arbeidslivet i så stor grad skjedde blant kvinnene, må også ses i sammenheng med det faktum at det var der potensialet var størst.

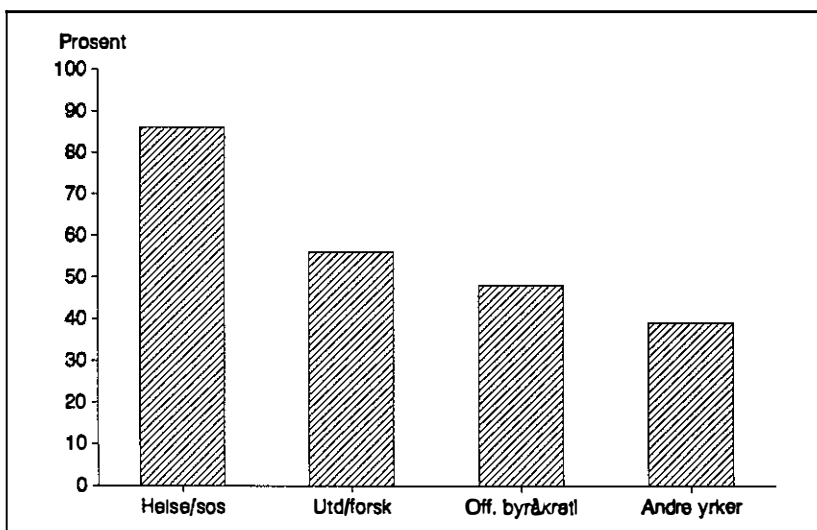
Den sterke veksten i offentlig sektor fra 1960-tallet og fram til i dag er et slående trekk ved norsk samfunnsutvikling. I 1957 var 22 prosent av alle sysselsatte ansatt i offentlig sektor. I 1990 hadde

⁶⁵ Julkunen (1990) hevder at den ekstreme graden av deltakelse i arbeidslivet hos finske kvinner har røtter tilbake til tiden før begrepet "velferdsstaten" ble oppfunnet. Finland befant seg i utkanten av Europa, et fattig bondesamfunn med minimal over- og middelklasse. Den borgerlige arbeidsdelingsmodellen, med mannen som økonomisk overhode og kvinnen som mor og hustru har aldri hatt den plassen i Finland som i de tidlig industrialiserte landene. Finland trengte kvinnes arbeidskraft både i jordbruk og industri. Dermed inntok de finske kvinnene på et tidlig tidspunkt en stilling som økonomisk aktive. I Finland var det dessuten et mannsunderskudd etter de to verdenskrigene. Også den lave deltidsraten hos kvinner i Finland viser at landet står i en særstilling i Norden. Utviklingstrekkene i kvinnes sysselsetting i dette landet har mer til felles med de øst-europeiske landene.

andelen steget til 39 prosent. En stadig større del av de nye arbeidsplassene ble fylt av kvinner. I 1957 var tre av ti sysselsatte i offentlig sektor kvinner, i 1990 var andelen fordoblet (Bjørklund 1991).

Det er vanskelig å skaffe seg et klart bilde av offentlig sektors betydning for kvinners sysselsetting i EF-landene. I de fleste tilfeller er ikke tjenestesektoren inndelt i privat- og offentlig tjenesteyting i de enkelte lands statistikk. Det er i alle tilfeller usikkert om en slik inndeling ville gitt oss særlig nyttig informasjon, hvis målet er å sammenlikne nordiske og kontinentale velferdsmodellers betydning for kvinners sysselsetting. Mye av det arbeidet som utføres i privat tjenesteyting i andre europeiske land, ofte av kvinner, er identisk med det som utføres i offentlig sektor i Norge - forskjellen er avsender på lønningssjekken.

Figur 4.2 Andel kvinner av totalt antall sysselsatte i ulike deler av offentlig sektor. Norge. 1990



Kilde: Bjørklund 1991

Også i EF-landene har tjenestesektoren fått økt betydning etter hvert som økonomiene i medlemsstatene har utviklet seg positivt og inntektsnivået har steget. 60 prosent av sysselsettingen i EF finner man nå i tjenestesektoren. Variasjonen mellom landene er stor. Generelt har sektoren størst betydning i de rikeste og de mest utviklede landene, som Danmark og Nederland. Minst viktig er den i Portugal og Hellas (CEC 1990b). Kvinnene i EF utgjør om lag halvparten av de sysselsatte i privat og offentlig tjenesteyting.⁶⁶ Det meste av den jobbskaping som finner sted i EF-landene skjer i tjenestesektoren. Kvinner går inn i en stor andel av disse jobbene, ofte i form av deltid.

Kvinnene - en lavtlønnsgruppe

I gjennomsnitt tjener norske kvinner bare om lag halvparten av det menn tjener på lønnet arbeid. I 1990 var gjennomsnittlig lønnsinntekt for alle menn 124 608 kroner og for alle kvinner 63 233 kroner (SSB 1990a). Inntektsforkjellen kan langt på vei forklares med at flere kvinner enn menn arbeider deltid, og med at mange kvinner har avbrudd fra yrkeslivet.

I EF som i Norge har vi et arbeidsmarked som er sterkt kjønnsdelt. Kvinner og menn jobber i hver sine sektorer. I Norge dominerer kvinnene i næringer og yrker med service- og omsorgsfunksjoner, mens menn dominerer i industrien. Næringer og yrker hvor en i hovedsak arbeider med informasjonsbearbeiding (f.eks. bank- og finansvirksomhet) er i mindre grad typiske kvinne- eller mannsyrker (Lyngstad 1991). Siden menn og kvinner i stor grad befinner seg i ulike sektorer, vil forskjeller i lønnsutvikling mellom sektorene ha

⁶⁶ De fleste medlemslandene har kvinneandeler på mellom 45 og 50 prosent i tjenestesektoren - lavest ligger Hellas med 31 prosent, og høyest Danmark med 51 prosent (Public Services International 1990).

betydning for kvinners og menns gjennomsnittslønn. I 1980-årene var det helsesektoren og andre deler av offentlig sektor som hadde lavest lønnsvekst. Det har medvirket til å holde kvinnes lønnsnivå nede. Den største lønnsveksten i 1980-årene fant en i industrien, hvor hovedtyngden av sysselsatte er menn.⁶⁷

Uavhengig av sektor jobber kvinner jevnt over i lavere stillinger enn menn. I Norge utgjør for eksempel kvinner hele 88 prosent av de kontorfunksjonærene som utfører enkelt rutinearbeid. Bare 4 prosent av topplederstillingene i kontorbransjen bekles av kvinner, og de utgjør bare 7 prosent av mellomledersjiktet (Likestillingsrådet 1991c). Hovedtrekkene i denne beskrivelsen går igjen i de fleste bransjer.

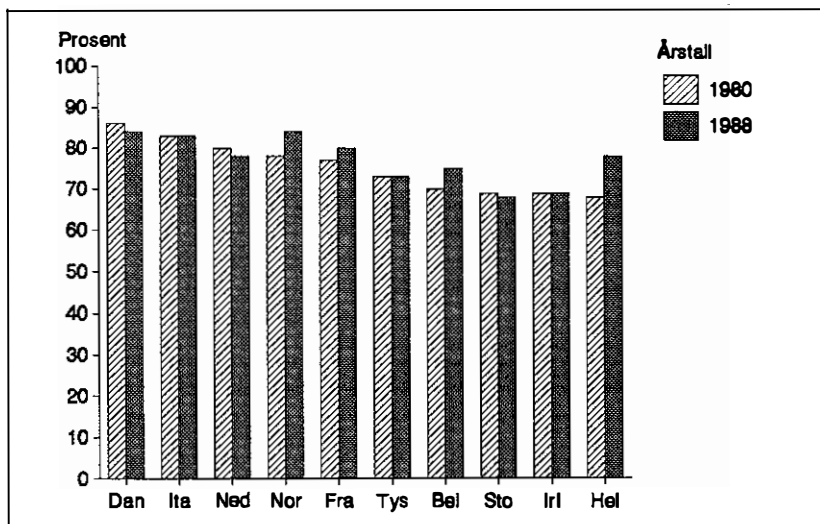
Lik lønn for arbeid av lik verdi?

Kvinner tjener altså mindre fordi et flertall av dem arbeider i bransjer med lavt lønnsnivå, fordi de har lavere utdanning enn menn, og fordi de ofte er deltidsarbeidende og/eller går ut og inn av arbeidsstyrken og dermed har lavere ansiennitet. Selv om disse faktorene er viktige, forklarer de likevel ikke alt.

I en studie av lønnsforskjeller ble det foretatt en sammenlikning av lønningene til norske menn og kvinner som hadde like lang utdanning, yrkeserfaring og ansiennitet, som hadde fast heltidsarbeid på dagtid, som var i samme yrkeskategori, som var samboende/gifte med like mange barn, som bodde i pressområde, som ikke hadde bonus eller akkordavlønn, og som arbeidet innenfor områder med sentraliserte tariffavtaler. Det viste seg at mennene hadde 18 prosent høyere timelønn enn kvinnene (Barth 1991). Lønnsforskjellene mellom menn og kvinner innenfor samme yrke er fortsatt betydelige.

⁶⁷ For en nærmere diskusjon om årsaker til ulik lønnsutvikling i typiske manns- og kvinneyrker, se f.eks. Barth 1991 og Lyngstad 1991.

Figur 4.3 Kvinners lønn som prosentandel av menns for manuelt arbeid i industrien.⁶⁸ Samenlikningen gjelder heldagsarbeid. 100 prosent = menns lønn



Kilder: OECD 1991, Rubery 1991

Det byr på store metodiske problemer å sammenlikne lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i ulike land. I mange land er den offisielle lønnsstatistikken mangelfull. Dessuten gir det meste av den lønnsstatistikken som foreligger tall for manuelt arbeid i industrien. Sammenliknbar statistikk for tjenestesektoren og offentlig sektor, hvor flertallet av kvinner arbeider, er sjelden tilgjengelig. Man har derfor vært henvist til å studere lønnsrater⁶⁹ for manuelt arbeid i industrien. Dette er en sektor hvor relativt få kvinner jobber. Det er

⁶⁸ Tall for Portugal, Italia og Spania mangler i OECD-statistikk, disse er hentet fra Rubery 1991.

⁶⁹ Kvinners lønnsrate beregnes som kvinners gjennomsnittslønn som prosentandel av menns gjennomsnittslønn.

lite trolig at lønnsraten man da får er representativ for arbeidslivet som helhet i det enkelte land.

De fleste sammenlikninger av lønnsrater har vært basert på heltidsarbeidendes lønninger. Deltidsarbeid og annet atypisk arbeid inneholder så mange ulike kategorier at det er blitt holdt utenfor når lønnsrater blir studert. På grunn av manglende statistisk materiale, er derfor ikke lønn for deltidsarbeid med i sammenlikningen.

Til tross for at det er en betydelig lønnsforskjell mellom kvinner og menn i norsk industri, ligger Norge i tetsjiktet i Europa når det gjelder likelønn (figur 4.3). EF-landet Danmark toppe statistikken. Danmark har hatt en liten nedgang i lønnsraten i løpet av de siste ti årene, men hadde allerede i 1980 et stort forsprang på de andre landene. Irland og Storbritannia ligger på bunnen med en lønnsrate på bare 68-69 prosent. Det er verd å legge merke til at lønnsforskjellene faktisk har økt noe i England og Nederland de siste ti årene, og at de har vært uforandret i Irland.

Utvikling i lønnsforskjeller

I en studie av utviklingen i kvinners lønnsrate i forhold til menns i Italia, Tyskland og Storbritannia, finner Rubery (1991) at EFs likelønnsdirektiv og de enkelte lands nasjonale likelønnslover har hatt svært liten effekt på den generelle lønnsutviklingen til kvinner og menn i EF-landene. Lønnsforskjeller avhenger av økonomiske, kulturelle og institusjonelle forhold i hvert enkelt land. Ikke minst er de ulike lønnsdannelsessystemene i landene svært vesentlige for utviklingen.

Siden kvinnene oftere arbeider i lavere stillinger enn menn og i lavtlønnede bransjer, er den generelle lavtlønnspolitikken i landet vesentlig for forholdet mellom menns og kvinners lønn. Med en utvikling i retning av mindre lønnsforskjeller mellom yrkesgrupper og kompetansenivå, blir også lønnsforskjellene mellom kvinner og

menn mindre. Der man har sett den motsatte utviklingen, for eksempel i England, blir lønnsforskjellene større også mellom kvinner og menn.

Et viktig skille går mellom land med sentralisert og desentralisert lønnsfastsettelse. Sentralisert lønnsfastsettelse, som man har i Tyskland og Italia, ser ut til å medføre mindre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, forutsatt at det legges vekt på lavtlønnsprofil. England har hatt en utvikling i retning av stadig mer desentralisert lønnsfastsettelse, noe som har medført større lønnsforskjeller generelt, og mellom kvinner og menn spesielt. Ifølge Rubery (1991) skjer utviklingen i kvinners lønnsrate i disse landene uavhengig av EFs likelønnslovgivning.

Likelønnslovgivningens effekt avhenger også av hvilken oppfatning fagbevegelse og myndigheter har av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. I Tyskland er det enighet, både i fagbevegelsen og hos myndighetene, om at man ikke har kjønnsbestemte lønnsforskjeller - man mener at forskjeller bare skyldes ulik kompetanse. Det har ikke vært gjort forsøk på jobbevaluering med sikte på å kunne vurdere hva som er likt arbeid, og pålegg om slik evaluering er heller ikke tatt inn i lovverket. I Italia har jobbevaluering møtt stor motstand fagbevegelsen. Å tillate jobbevaluering ville være å legitimere andre lønnsforskjeller mellom yrkesgrupper, noe det er sterk motstand mot i Italia. Italiensk fagbevegelse har tradisjoner for å kjempe for minst mulig lønnsforskjeller, men anerkjenner ikke at det eksisterer lønnsforskjeller som skyldes kjønn. Verken i Tyskland eller i Italia finnes det derfor noen likelønnspolitikk i praksis, til tross for at de er bundet av EFs likelønnsdirektiv.

I England, hvor utviklingen i kvinners lønnsrate har vært dårligst, er likelønnspolitikken blitt viet størst oppmerksomhet. Offentlig sektor i England kan stå som et stjerneeksempel på de problemene fagforeningene kan møte når de forsøker å ta i bruk likelønnslovgivningen for å fremme likelønn. Selv om man i mange enkelttilfeller

har lyktes i å få lik lønn for arbeid av lik verdi i sektoren, er fordelene for kvinnene blitt underminert på flere måter. Mange kvinner er blitt erstattet av innleid arbeidskraft, som ikke dekkes av lønnstariffene. Dessuten har de delene av offentlig sektor hvor de fleste kvinner jobber, hatt en svak lønnsutvikling. Det eksisterer likelønn internt i hver del av sektoren, og det er svært viktig ut fra rettferdighetshensyn, men samlet sett har kvinnenenes lønninger likevel sakket akterut.

Atypisk arbeid - typisk kvinnearbeid

Et interessant trekk ved utviklingen på arbeidsmarkedene i EF er den sterke veksten i deltidsarbeid, særlig blant kvinner. Hver fjerde nye jobb som ble skapt i EF-landene mellom 1985 og 1988 var en deltidsarbeidsplass som ble besatt av en kvinne. Også andre arbeidskontrakter som skiller seg fra tradisjonelt fast heltidsarbeid hos én arbeidsgiver har økt sterkt i utbredelse. Felles for mange av disse arbeidskontraktene er at de inneholder en stor grad av fleksibilitet når det gjelder arbeidstid og arbeidsforholdets varighet, og at det ofte er kvinner som er engasjert på disse kontraktene.

Den offisielle EF-betegnelsen på disse arbeidskontraktene er "atypisk arbeid". Med atypisk arbeid menes alle former for arbeidskontrakter som skiller seg fra tradisjonelt fast heltidsarbeid på minst ett av disse områdene: Antall arbeidstimer og fordeling av dem, arbeidskontraktens varighet, organisering og lokalisering av produksjon, lønnsfastsettelse og sosiale ytelser som følger med arbeidsforholdet. I tillegg til deltidsarbeid og midlertidige arbeidskontrakter, omfatter begrepet sesongarbeid, ubetalt hjemmearbeid, skiftarbeid, svart arbeid, arbeidsmarkedstiltak, barnearbeid, svært fleksibel arbeidstid etc, og dekker både tradisjonelle arbeidsforhold og nyskapninger på arbeidsmarkedene.

"Atypisk" er i denne sammenheng ikke ensbetydende med "uvanlig". Det atypiske arbeidet er en arbeidsform som er typisk for yrkesaktive kvinner i mange land. I Nederland arbeider seks av ti yrkesaktive kvinner i atypisk deltidsarbeid (se tabell 4.3). Det samme gjelder mer enn hver fjerde britiske yrkesaktive kvinne. Faktisk er hele 18 prosent av EF-borgerne i atypisk arbeid. 14 millioner er deltidsarbeidende og 10 millioner går på midlertidige arbeidskontrakter. 70 prosent av de som har slikt arbeid er kvinner (CEC 1990b).

I de nordiske landene er også atypisk arbeid utbredt, særlig i form av deltidsarbeid. Den høyeste andelen deltidsarbeidende finner vi som tidligere nevnt i disse landene (med unntak av Finland). I Norge jobber for eksempel halvparten av de yrkesaktive kvinnene deltid, mens det samme er tilfelle for 40 prosent av de svenske og danske kvinnene (jf tabell 4.3).

Veksten i atypisk arbeid i EF-landene er gjenstand for en del debatt, både i EF-organene, hos kvinneorganisasjonene og i fagbevegelsene. I EF-kommisjonen er det atypiske arbeidet blitt definert som et problem (Meulders og Plasman 1989). For det første fordi atypisk arbeid ofte gir færre sosiale rettigheter for de ansatte enn ordinært fulltidsarbeid. For det andre fordi dette kan ha elementer av konkurransevridding (for arbeidsgiverne kan utgiftene knyttet til atypisk arbeid være lavere enn utgifter knyttet til "typisk arbeid"), noe som er i strid med den grunnleggende målsetningen om økonomisk effektivitet som det indre marked skal fremme. Dessuten kan det argumenteres for at det atypiske arbeidet utgjør et problem i forhold til EFs målsetting om likestilling mellom kjønnene, fordi de fleste atypiske arbeidstakere er kvinner. Eventuell diskriminering av atypiske arbeidstakere innebærer en indirekte diskriminering av kvinner.

På den annen side kan den fleksibiliteten i arbeidsmarkedet som det atypiske arbeidet under visse forutsetninger medfører, bidra til

produktivitetsøkning, og dermed økt vekst, noe som også er en av EFs målsetninger.

Atypisk arbeid - en trussel for likestillingen?

Det atypiske arbeidet kan ha både fordeler og ulemper, for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Sett fra arbeidsgivers side innebærer atypisk arbeid blant annet bedre utnyttelse av produksjonsutstyret, lavere sosiale kostnader⁷⁰ og større fleksibilitet. På den annen side kan atypisk arbeid også ha negative konsekvenser for arbeidsgiver i form av større gjennomtrekk i bedriften og større opplæringskostnader.

Hvorvidt det er fordelene eller ulempene ved atypiske arbeidskontrakter som blir utslagsgivende, varierer fra bedrift til bedrift, avhengig av type produksjon og av kompetansekrav til ansatte. Det vil også avhenge av hvor store forskjellene i sosiale rettigheter er, noe som igjen avhenger av lovreguleringer og avtaler mellom partene i arbeidslivet.

Kvinneorganisasjonene, såvel innenfor EF-systemet som utenfor, hevder at utbredelsen av atypisk arbeid opprettholder kjønnsforskjellene på arbeidsmarkedet og er et tilbakeskritt for likestillingen. Veksten i deltidsarbeid kan imidlertid også ses som et resultat av kvinnes ønske om å kunne *kombinere* yrkesaktivitet og omsorgsoppgaver i hjemmet. Økningen i deltidsarbeid kan dermed ses på som likestillingsfremmende idet det er en forutsetning for økningen i kvinnelig sysselsetting. For arbeidstakerne (her kvinner) kan atypisk arbeid være en tilpasning som gjør at de får mulighet til å utføre det hjemme- og omsorgsarbeidet som i stor grad hviler på kvinnene.

⁷⁰ I mange tilfeller er det lavere sosiale utgifter for arbeidsgiveren (f.eks. arbeidsgiveravgift) per arbeidstime knyttet til deltidsarbeid og andre former for atypisk arbeid, enn det er til regulært fulltidsarbeid.

Ifølge EF-kommisjonen (CEC 1990b) ønsker halvparten av de kvinnene som har *midlertidig* arbeid i EF permanent arbeid. En OECD-undersøkelse antyder at undersysselsettingen blant *deltids*-arbeidende er forholdsvis lav (OECD 1990). Det overveiende flertall av de deltidsarbeidende kvinnene ønsker ikke å jobbe full tid. Andelen undersysselsatte er, med unntak av Nederland, under 10 prosent. Den norske Arbeidstidsundersøkelsen fra 1985 viser at vel hver femte norske deltidsarbeidende kvinne ønsker økt arbeidstid (Ellingsæter 1987), men i denne undersøkelsen er det ikke spesifisert hva man mener med "økt arbeidstid".

Det faktum at mange *deltids*arbeidende kvinner er tilfreds med den arbeidstidsordningen de har, betyr ikke at man kan avvise argumentene om at veksten i *atypisk* arbeid kan innebære en trussel mot likestillingen i arbeidslivet. Kvinnens atypiske arbeid kjennetegnes ofte av lav lønn, færre rettigheter enn "vanlige" fulltidsarbeidende, ugunstig arbeidstid, tap av rett til betalt svangerskapspermisjon, pensjonspoeng etc.⁷¹ Deltidsarbeidende og midlertidig ansatte er sjeldnere fagorganisert enn fulltidsarbeidende kvinner, med de tap av medinnflytelse og forhandlingsstyrke det kan medføre. I mange tilfeller vil dessuten deltidsarbeidende og midlertidig ansatte ha dårligere avansements- og karrieremuligheter. Disse forholdene kan bidra til å forsterke de ulikhetene mellom kvinner og menn som allerede eksisterer på arbeidsmarkedet med hensyn til lønn og kompetanse. De kan også opprettholde og forsterke de eksisterende skillene mellom kvinners og menns arbeidsmarkeder.

Det er neppe mulig å avskaffe det atypiske arbeidet. Selv om mange arbeidstakere ønsker en annen tilknytning til arbeidslivet, er ikke dette alltid mulig. Dessuten ønsker som nevnt mange arbeidstakere å ha atypisk arbeid, for eksempel for å kombinere studier eller

⁷¹ Dersom det tidligere nevnte direktivforslaget om proporsjonale sosiale rettigheter for deltidsarbeidende blir vedtatt (jf kapittel 3), vil akkurat dette ankepunktet mot det atypiske arbeidet falle bort.

omsorgsarbeid med lønnsarbeid. Det er imidlertid viktig å sørge for at det atypiske arbeidet "normaliseres" med hensyn til sosiale rettigheter, arbeidsvilkår, lønnsforhold osv.

Det allerede vedtatte EF-direktivet om atypisk arbeid kan sammen med de to resterende direktivforslagene (jf kapittel 3) bidra til å bedre situasjonen for kvinner (og menn) i atypisk arbeid. Direktivforslagene tar blant annet sikte på å bedre leve- og arbeidsvilkårene til deltidsarbeidende og personer med midlertidige ansettelser, slik at disse arbeidstakerne får samme behandling som andre arbeidstakere, for eksempel når det gjelder tilgang til opplæring og sosiale ytelser/tjenester. Videre foreslås det at arbeidsgiveren må informere arbeidstakerorganisasjonene om at det er planer om å benytte seg av atypisk arbeidskraft og begrunne dette. Dessuten må arbeidsgiver informere arbeidstakere med atypiske arbeidskontrakter dersom det blir "typisk" arbeid ledig i bedriften, slik at arbeidstakeren kan søke dette arbeidet. Deltidsarbeidende må også ha rett til de samme ferier, permisjoner o.l. som heltidsarbeidende, utregnet i forhold til antall timer vedkommende er i arbeid.

5 Kvinners sosiale rettigheter

Den norske velferdsstaten er fra feministisk hold blitt kritisert for å være kvinnefiendtlig og patriarkalsk. Kritikken tar utgangspunkt i at trygdene i stor grad tildeles på grunnlag av innsats i lønnsarbeidet, mens (kvinner)s innsats i det ulønnete arbeidet ikke gir tilsvarende rettigheter (Holter 1984, Eduards 1988, Dahl 1991). Av andre blir det samme velferdssystemet berømmet som et av de mest kvinnevennlige i verden (Hernes 1987).

I EF-debatten blir det diskutert hvorvidt de norske velferdsytelsene er bedre tilpasset kvinners livssituasjon, enn hva de offentlige velferdsytelsene er i andre europeiske land. I dette kapitlet vil vi ta utgangspunkt i denne diskusjonen, og foreta en sammenlikning av de sosiale sikringssystemene i Norge og EF-landene. I diskusjonen om EØS' eller EFs mulige betydning for utviklingen i den norske velferdsstaten, er det viktig å klargjøre om denne er så spesiell som vi tror. Er den norske velferdsstaten forskjellig fra andre europeiske velferdsstater, og har norske kvinner (borgere) flere og bedre sosiale rettigheter enn kvinner (borgere) i andre europeiske land? Ulike systemer for inntektssikring vil bli vurdert ut fra sin kvinnevennlighet.

Sosialforsikring

Norge ble nylig kåret som velferdsnasjon nummer én av det danske tidsskriftet "Communique" (Arbeiderbladet 7/10 1991). Ved å sammenlikne levestandardfaktorer i fjorten land kom Norge best ut, med Sverige rett bak. Beste EF-land var Nederland (7. plass). Det kan diskuteres om velferdsnivået i Norge er det beste i verden, men

uansett er mange redde for at vi ikke skal klare å opprettholde et høyt velferdsnivå ved en EØS-avtale eller et EF-medlemskap.

I denne rapporten er vi ikke først og fremst opptatt av hvordan den generelle levestandarden er i Norge sammenliknet med land i EF. Vi konsentrerer analysen om den delen av velferdspolitikken som har med *inntektssikring*, eller *sosialforsikring*, å gjøre. Et sentralt spørsmål er om de statlige ordningene⁷² vi har for inntektssikring er bedre tilpasset kvinners livssituasjon enn ordningene i andre europeiske land.⁷³

En sammenlikning av sosialforsikring på tvers av land, krever en klargjøring både av *hva* som skal sammenliknes, og av *hvordan* sammelikningen skal foretas. Vi har valgt å begrense oss til fire sentrale trygdeordninger: alderpensjoner, sykepenger, arbeidsledighetstrygd og lønn under omsorgspermisjon. Vi ønsker å vise variasjonsbredden i hvordan ulike europeiske land møter de samme behov i befolkningen, nemlig behovet for inntektssikring ved permanent uttrede av arbeidsmarkedet, ved arbeidsledighet, ved sykdom og ved fravær i forbindelse med omsorg for små barn.⁷⁴

Sammenlikningen blir foretatt på tre områder. De to første områdene har med adgangskriterier å gjøre. *Hvem* er omfattet av sosialforsikringen, og i *hvilke tilfeller* har den forsikrede personen rett

⁷² Sammenlikning av arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger er ikke tema i denne rapporten.

⁷³ Analysen vil være begrenset til en sammenlikning av ulike trygdeordninger, vi vil ikke se på fradagsrettigheter, skatter o.l.

⁷⁴ Vi har benyttet flere kilder for å kunne foreta en sammenlikning av de ulike lands inntektssikringssystemer. Disse kildene gir i noen tilfeller ulike opplysninger om hvordan en ordning er utformet i et land, for eksempel når det gjelder kompensasjonsnivå eller hvor lenge en bestemt ytelse utbetales. Vi har tatt hensyn til dette når vi har utarbeidet tabellene, men det kan være tilfeller der vi har hatt mangelfulle opplysninger. Hovedtrekkene i landenes inntektssikringssystemer mener vi imidlertid at vi har fått fram. Tabellene refererer de viktigste offentlige ordningene; avtalebaserte ordninger er holdt utenfor sammenlikningen.

til stønad. Det tredje området gjelder hvordan trygdeytelsene *utmåles*, og sier noe om det økonomiske *kompensasjonsnivået*. Modellene for inntektssikring er også ulike på et fjerde område, *finansiering*. Velferdsytelsene kan finansieres ved medlemsbidrag, arbeidsgiverbidrag eller via generelle skatter. Ulikheter i finansiering vil i liten grad bli berørt i sammenlikningen.

Adgangsreglene bestemmer hvilke kriterier en person må oppfylle for å være forsikret, og dessuten hvilke situasjoner/behov som defineres som stønadsberettiget (Hagen 1989). I hovedtrekk kan vi skille mellom tre ulike prinsipper for å være dekket av en sosialforsikring. *Folkeforsikringsprinsippet* (universalisme) tilsier at alle statsborgere er dekket av forsikringen. *Prestasjons- eller statusprinsippet* krever derimot at personen har en bestemt posisjon i arbeidslivet. En person kan enten omfattes av sosialforsikringen fordi han/hun har vært yrkesaktiv i en viss periode eller har (hatt) inntekt over en viss grense, eller personen kan være forsikret på grunnlag av medlemskap i en bestemt yrkesorganisasjon, fagforening eller forsikringskasse. *Bidragsprinsippet* forutsetter at personen først har bidratt med innbetaling til en bestemt ordning før han eller hun er forsikret/har rett til ytelser.

Selv om en person er dekket av sosialforsikringen, har ikke vedkommende automatisk rett til stønad. I tillegg til å være forsikret må man passe inn under en gitt behovsdefinisjon. Alle som har bodd i Norge en viss periode, er for eksempel forsikret i folketrygden, men stønader som alders- eller uførepensjon tildeles ikke før man er definert som alders- eller uførepensjonist.

Inntektssikringsmodeller skiller seg altså fra hverandre både med hensyn til kriteriene for å være forsikret og kriteriene for å utløse en stønad. I tillegg varierer prinsippene for beregning av størrelsen på kontantstønadene og kompensasjonen. Størrelsen på kontantstønadene kan fastsettes på fire måter. I enkelte land tildeles en *fast minstepytelse* uavhengig av lønnsinntekt. Andre land tildeler *inntektspropor-*

sjonale trygder, hvor størrelsen på kontantstønaden er en fast andel av lønnsinntekten. I mange land er inntektsproporsjonaliteten gitt en litt annen form, idet man gir *innteksrelaterte* ytelser. Det vil si at ytelsen er inntektsproporsjonal opp til et visst nivå, personer med inntekter over dette nivået gis i praksis en fast minsteytelse. Endelig kan stønader være *behovsprøvde*.

For kunne gjennomføre en nøyaktig beregning av kompensasjonsnivået, må både stønadsbeløpet i andel av tidligere lønnsinntekt, karen dager og varighetsbegrensning, samt effekt av beskatning og prisnivå innarbeides. Vår vurdering av kompensasjonsnivået er begrenset til en sammenlikning av størrelsen på stønaden og varigheten av utbetalingen.

Vest-Europeiske modeller for sosialforsikring

I litteraturen om velferdsstater er det vanlig å skille mellom tre ulike (idealtypiske) velferdsmodeller i Vest-Europa. Den nordiske/britiske modellen er mest lik en ren folkeforsikring. Dette er et tilnærmet universelt system; alle borgere er omfattet av sosialforsikringen og har rett til fast minstestønad i gitte situasjoner. Verken den nordiske eller den britiske modellen er en ren individualistisk, universell (minstesikrings-) modell. Ved siden av de flate ytelsene finner vi et anselig tilbud av innteksrelaterte ytelser, dessuten tildeles en del ytelser på grunnlag av avledete rettigheter (f.eks. etterlattepensjoner⁷⁵).

I den kontinentale modellen (Bismarck-modellen) er individene forsikret etter visse statuskriterier. Sosialforsikringen er utformet mer i retning av en yrkesforsikring og ytelsene utmåles i forhold til inntektsnivået eller yrkeskarrierens lengde. Staten tar ansvar for de

⁷⁵ Etterlattepensjoner kan ses som en form for positiv diskriminering. Kvinner har bidratt til mannens pensjonsopptjening ved å ta ansvar for hus og barn, av denne grunn får kvinner del i mannens pensjon via etterlattepensjonen.

som ikke deltar i yrkeslivet, idet personer som ikke er dekket av yrkesbaserte sosialforsikringer har rett til behovsprøvde stønader.

I tillegg kan man si at det eksisterer en latinsk modell, der de sosiale sikringssystemene hittil har vært ganske begrensede (Zeuner 1991). I denne modellen forsikres menn gjennom arbeidet, mens kvinner er forsikret gjennom familieforhold eller ekteskapskontrakt.

Det finnes også en fjerde type inntektssikringsmodell, den marginale eller behovsprøvde modellen, men denne er ikke representert i Europa. I denne modellen spiller staten en minimal rolle i velferdsfordelingen. En marginal velferdspolitikker baserer seg på at de fleste innbyggere kan sørge for sin egen velferd, og at staten bare stepper inn når de normale fordelingskanaler svikter. Marginale modeller rettes mot de menneskene som er ute av stand til å hjelpe seg selv (Esping-Andersen og Korpi 1987).

Hva kjennetegner en kvinnevennlig velferdsmodell?

Skal en velferdsmodell være kvinnevennlig må den være utformet slik at særtrekk ved kvinners livssituasjon ikke medfører at kvinner får dårligere velferd enn menn.

De trekk ved kvinners livssituasjon som er særlig relevante i denne sammenheng er deres arbeidsmarkedsatferd.⁷⁶ Selv om det er store forskjeller mellom kvinner i de Vest-Europeiske landene, er det et gjennomgående trekk at kvinner har lavere yrkesdeltakelse og kortere arbeidstid enn menn, de har mer ustabile yrkeskarrierer, de har lavere utdanning og lavere lønninger, de er også nederst i statushierarkiet på de fleste arbeidsplasser (jf kapittel 4). For å vurdere hvilken inntektssikring som er best egnet for kvinner, må vi derfor se nærmere på hvordan kvinners arbeidsmarkedsatferd møtes i de ulike modellene.

⁷⁶ Som er nær knyttet til deres familiesituasjon.

For det første må vilkårene for å være omfattet av forsikringen være utformet på en slik måte at kvinner omfattes i like stor grad som menn. Jo snevrere vilkårene er, jo mindre sannsynlig er det at kvinner er forsikret. Inntektssikring som bare omfatter personer i heltidsarbeid, vil for eksempel ekskludere svært mange kvinner. For det andre må kriteriene for utmålingen av stønadens størrelse være slik at kvinner ikke får større problemer enn menn med å opprettholde levestandarden ved inntektsbortfall.

Ut fra disse betingelsene kan universalistiske og behovsprøvde inntektssikringsmodeller pekes ut som de beste for kvinner. Ved behovsprøvd inntektssikring møter man imidlertid et problem. Selv om behovsprøving sikrer kvinner som ikke har andre former for inntektssikring, er det viktig å skille mellom ytelser som tildeles som en rettighet og ytelser som tildeles etter skønnsmessige kriterier. For mange oppfattes fremdeles ytelser som tildeles etter behov (f.eks. sosialhjelp) som en fattighjelp, og en slik holdning kan bidra til å stemple mottakerne og å undergrave deres selvfølelse (Lødemel 1991). Ytelser tildelt som rettighet bidrar til å opprettholde selvrespekten bedre enn ytelser som tildeles etter skønnsmessig prøving.

En innvending mot at universalistiske modeller er mest kvinnevennlige, er at kvinner kan ha gode rettigheter via sin ektefelles sosialforsikring. Mange av de yrkesbaserte sosialforsikringene er generøse, siden ytelsene er ment å dekke både (mannlig) arbeidstaker og (kvinnelig) ektefelle. I land med denne typen ordninger kan kvinnen være (minst) like godt forsikret⁷⁷ gjennom ektefelle som hun i andre land er forsikret gjennom staten, hun kan også ha rett til stønad på grunnlag av sin ektefelles yrkesansienitet, for eksempel i form av solide etterlattepensjoner. I et slikt system kan overgang til universalisme true sterke gruppers interesser (Baldwin 1991). For

⁷⁷ Med "like godt forsikret" sikter vi her til muligheten til å opprettholde en gitt levestandard ved inntektsbortfall.

kvinnegrupper med gode avledete rettigheter oppleves det neppe som et framskritt å få selvstendig rett til ytelser på et dårligere nivå.

I et likestillingsperspektiv er det imidlertid ikke likegyldig om kvinners sosiale rettigheter er avledet av ektemannens eller om de er selvstendige. Det er ikke tilstrekkelig at mannen forsørger kvinnen, eller at kvinnen utelukkende mottar rettigheter på grunnlag av mannens arbeidsinnsats. Økonomisk likestilling forutsetter at kvinner er økonomisk sikret på et selvstendig grunnlag.

Som følge av dette kan vi slå fast at stønader som tildeles som en rettighet, er mer kvinnevennlige enn stønader som tildeles etter skønnsmessige kriterier; videre at stønader som tildeles som selvstendige rettigheter, er mer kvinnevennlige enn stønader som tildeles som avledete rettigheter. Skal en velferdsmodell kunne karakteriseres som kvinnevennlig, vil vi derfor hevde at den må ha et godt tilbud av individualiserte rettigheter til sikring på grunnleggende områder, hvor ytelsene ikke utmåles utelukkende etter innsats i yrkeslivet. Av de modeller vi har diskutert er det den nordiske/britiske som i størst grad har klart å fange opp kvinner.

Vi ønsker likevel å knytte to kommentarer til karakteriseringen av den nordiske/britiske inntektssikringsmodellen som mest kvinnevennlig. For det første er vi snevert idealtypiske når vi hevder at den er universell. I likhet med andre inntektssikringsmodeller, er den utformet med tanke på inntektssikring for en typisk mannlig arbeidstaker. Årsaken til at vi likevel velger å framheve den som mest kvinnevennlig, er de forholdsvis generøse minsteytelsene som ved visse typer inntektsborfall tildeles alle medborgere som en rettighet.⁷⁸ Og nettopp fordi universelle rettigheter gis til alle,

⁷⁸ Det er viktig å merke seg at nivået på de universelle minsteytelsene er langt lavere i Storbritannia enn i de nordiske landene. Dette viser seg blant annet ved at det er en større andel trygdemottakere som supplerer minsteytelsene med behovsprøvde ytelser i Storbritannia enn i Norden.

uavhengig av arbeidsmarkedsatferd, får vi ikke de kjønnsmessige skeivheter som vi finner i andre velferdsmodeller.

For det andre må vi, hvis vi ønsker å vurdere hvilken type sosialforsikring som er mest kvinnevennlig, ta hensyn til den store (og økende) forskjellen mellom ulike kvinnegrupper. Kvinner har ulik utdanning, arbeidstid, yrkeskarrierer, familiesituasjon osv. Dette gjør det vanskelig å peke ut en bestemt type velferdsordning som vil være den beste for alle kvinner. Gode universelle ordninger vil som hovedregel være best egnet for kvinner som ikke er yrkesaktive, mens ordninger med sterkt innslag av forsikring kan være best for yrkesaktive kvinner.

Nedenfor vil vi foreta en sammenlikning av inntektssikringsordninger i europeiske land. Vi spør oss om landene med den mest kvinnevennlige velferdsmodellen faktisk også har de mest kvinnevennlige velferdsordningene? Som nevnt vil vi konsentrere oss om inntektssikring i fire typer sosiale "situasjoner": ved permanent fraværet fra arbeidsmarkedet ved oppnådd pensjonsalder, og ved midlertidig fraværet fra arbeidsmarkedet på grunn av sykdom, arbeidsledighet eller barneomsorg.⁷⁹

Pensjonsytelser ved alderdom

I Norge har alle innbyggere som når pensjonsalder rett til en statlig alderspensjon. Vi tar det som en selvfølge at staten forsørger alle eldre mennesker, men dette er langt fra en selvfølge i alle andre land. Noen land har i likhet med Norge valgt å gi alle innbyggere pensjon etter en viss aldersgrense, men i mange land må innbyggerne

⁷⁹ Følgende kilder er benyttet i sammenlikningen: Pieters (1990), US Department of Health and Human Relations (1989), Det sociala skydds nätet i Vest-Europa 1989, MISSOC 1990, Departement of Social Security 1989.

oppfylle mer eller mindre strenge kriterier for å ha rett til en statlig alderspensjon.

Skal en pensjonsordning kunne beskrives som kvinnevennlig, må adgangskriteriene være slik utformet at like mange kvinner som menn omfattes av pensjonsordningen. I tillegg må kriteriene for utmåling av pensjonsytelsen være utformet slik at kvinner er like godt økonomisk sikret som menn.

Tabell 5.1 Norge, Sverige og EF-landene plassert etter hovedprinsipper for utforming av alderspensjonsordninger.

	Utmåling		
	Flat rate	Proporsjonal	Kombi
Folkeforsikring	Danmark Nederland		Norge Sverige Storbritannia
Status-/bidragsmodell	Irland	Portugal Belgia Tyskland Spania Hellas Luxembourg	Frankrike Italia

Hvem er omfattet av alderspensjonsordningene?

I Storbritannia, Nederland og de nordiske landene er alle innbyggere omfattet av en universell pensjonsordning (tabell 5.1). I de andre europeiske landene omfatter sosialforsikringen større eller mindre grupper av personer som har vært yrkesaktive. Kravene til tidligere yrkesaktivitet, inntekt eller bidrag til pensjonskasser varierer. I de strengeste tilfellene kreves 30-40 års yrkesaktivitet/innbetaling for å få utbetalt maksimal alderspensjon. En fransk arbeidstaker må for eksempel ha betalt bidrag i 150 kvartaler, en spansk arbeider i 35 år.

I de fleste land utbetales imidlertid en avkortet pensjon til personer med kortere forsikringsperiode.

Ofte er det bare *arbeidstakere* som er omfattet av pensjonsordningene, men de yrkesgruppene som ikke er omfattet, har i en rekke land adgang til frivillig å slutte seg til pensjonssystemet.

I land der de statlige alderspensjonsordningene bare omfatter personer som har vært i arbeid, er det for det første vanlig at pensjonsytelsene til den pensjonerte arbeidstakeren blir større dersom denne har noen å forsørge, for eksempel ved at det gis et ektefelle-tillegg. For det andre finnes det gjerne behovsprøvde sosiale stønadsordninger for personer som ikke omfattes av de yrkesbaserte pensjonssystemene.

Hvordan beregnes størrelsen på alderspensjonen?

I Danmark, Holland og Irland utbetaler det offentlige pensjonssystemet *flate pensjoner*, det vil si pensjoner som ikke er gradert etter inntektsnivået i yrkesaktiv alder. Rene *inntektsgraderte pensjoner* er vanlig i de kontinentale landene (tabell 5.1). I de fleste av disse landene må den enkelte lønnstaker ha bidratt til pensjonsforsikringen i et visst antall år for å få rett til alderspensjon. Systemene er ofte såpass fleksible at pensjonsopptjeningen fortsetter i perioder med arbeidsledighet og sykdom, og i noen tilfeller kan personer som ikke er yrkesaktive frivillig betale inn til en pensjonskasse.

Den siste typen alderspensjonsordninger er *blandingssystemer* med innslag både av grunnpensjoner og inntektsgraderte tillegg. Dette systemet finner vi i Frankrike, Italia, Storbritannia, Sverige, Finland og Norge.

I de nordiske landene er alle eldre sikret en minstepensjon fra staten, uavhengig av tidligere inntekt og yrkeserfaring. I tillegg til minstepensjonen tjener norske, svenske og finske arbeidstakere opp

en tilleggspensjon ut fra antall yrkesaktive år og inntektsnivå i den yrkesaktive perioden.

Italia, Storbritannia og Frankrike har pensjonsordninger som skiller seg noe fra den nordiske modellen. For eksempel kommer Italia inn under blandingskategorien fordi de har innført en tilnærmet universell minstepensjon i tillegg til den rene inntektsgraderte pensjonen.

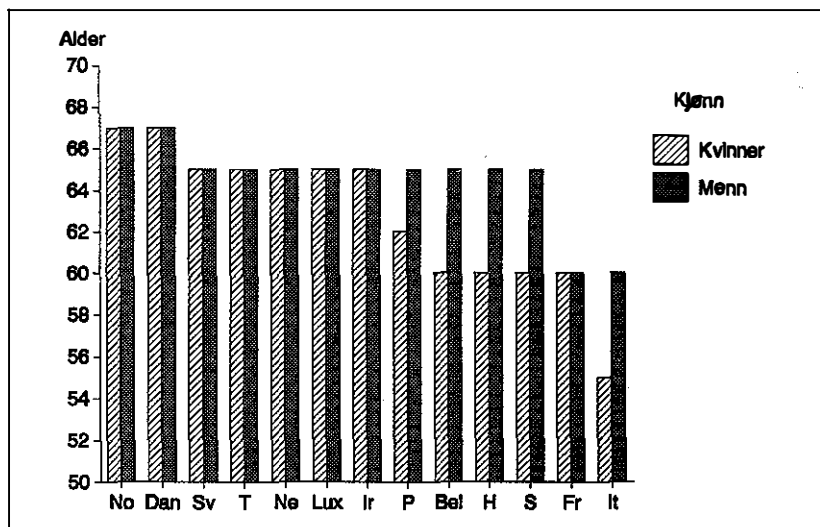
I Storbritannia kan alderspensjon heves av de som har oppnådd pensjonsalder og som har betalt inn til pensjonsforsikringen på tilfredsstillende vis. Arbeidsledige, visse gifte kvinner og enker kan slutte seg til pensjonsordningen dersom de ønsker det. Pensjonen blir ikke gradert etter inntekten man har som yrkesaktiv, og det finnes i tillegg et obligatorisk tilleggspensjonssystem for lønnstakere. Etter hvert er kravet om bidragsplikt blitt lempet, slik at praktisk talt alle eldre over 65 år mottar en offentlig alderstrygd.

Pensjonsalder

Ved oppnådd pensjonsalder har personer som omfattes av en pensjonsordning rett til å få utbetalt alderspensjon. Norge har, sammen med Danmark, den høyeste pensjonsalderen i Europa (figur 5.1). De fleste land har 65-års pensjonsalder, men det er vanlig å pensjoneres tidligere.

I flere land (Belgia, Irland, Italia, Storbritannia og Hellas) har kvinner lavere pensjonsalder enn menn. Selv om vi i Norge har lik pensjonsalder, er kjønnsforskjellen i yrkesdeltakelse størst i de eldste aldersgruppene (SSB 1989). Dette kan skyldes at kvinner slutter å arbeide tidligere enn menn, noe som i tilfelle betyr at Norge har en uoffisiell kjønnsdifferensiert pensjonsalder. Like sannsynlig er det at mange av de eldste kvinnene aldri har vært yrkesaktive, og at denne forskjellen er et generasjonsfenomen som vil utjevnes over tid.

Figur 5.1 Kvinners og menns pensjonaldager i Norge, Sverige og EF-landene.



Kilde: MISSOC 1991

Det kan diskuteres om det er en fordel eller en ulempe for kvinner å ha lavere pensjonsalder enn menn. Tar man utgangspunkt i opptjening av pensjonsrettigheter, kan lav pensjonsalder være en ulempe. Mange kvinner har avbrudd i yrkeskarrieren på grunn av omsorgsarbeid, noe som kan gjøre det vanskelig å oppnå full opptjening av pensjonsrettigheter. Dersom kvinner i tillegg skal ha lavere pensjonsalder enn menn, vil opptjeningen bli enda vanskeligere, så framtidig opptjeningstiden er kortere. For øvrig er det viktig å huske på at det i tider med høy arbeidsledighet er et press på eldre arbeidstakere til å gi opp jobbene sine, og at kvinner i disse tilfellene ofte vil være de første som blir ekskludert fra arbeidsstyrken (Brocas m.fl. 1990).

I mange land blir kjønnsdifferensiert pensjonsalder betraktet som diskriminerende. Problemer med pensjonsopptjening grunnet ulik pensjonsalder mellom kvinner og menn er blant annet blitt ført som sak for EF-domstolen (Hoskyns 1991, Blanpain 1991). Begrepet "lik lønn" i Roma-traktatens artikkel 119 og i likelønnsdirektivet er blitt tolket dit hen at lønn også omfatter indirekte lønn, for eksempel i form av arbeidsmarkedsrelatert pensjon (jf kapittel 3). Dersom menn og kvinner på grunn av ulik pensjonsalder ikke har samme mulighet til opptjening av pensjon, regnes dette som et brudd mot prinsippet om likelønn.

Hvilke land har de mest kvinnevennlige pensjonsordningene?

I land der alderstrygd utbetales i tråd med folkeforsikringsprinsippet, vil kvinner ha samme rett til alderspensjon som menn. Kvinner har altså samme tilgang til alderspensjon som menn i Norge, Sverige, Danmark, Nederland og Storbritannia.

Når alderspensjoner tildeles på grunnlag av status- eller bidragskriterier, vil kvinner være like godt dekket som menn, så langt de har samme (yrkes-)status eller har betalt samme bidrag som menn. Siden kvinner har en annen arbeidsmarkedsatferd enn menn, vil imidlertid status-/bidragskriterier medføre at kvinner langt oftere enn menn utelates fra alderspensjonsordningene, eller at de tjener opp mindre pensjonsrettigheter. I Tyskland er for eksempel alderspensjonen til en kvinnelig arbeider i gjennomsnitt 60 prosent lavere enn alderspensjonen til en mannlig arbeider (Schunter-Kleeman 1991).

Personer som har vært yrkespassive (for eksempel husmødre) og personer som har korte yrkeskarrierer med lave inntekter (for eksempel deltidsarbeidende) vil ikke opparbeide egne pensjonsrettigheter. De kan ha rett til pensjonsutbetalinger via sin ektefelle, men avledete rettigheter er som nevnt ikke i tråd med idealet om

økonomisk likestilling mellom kvinner og menn. I de fleste land vil dessuten den avledete rettigheten til pensjonsutbetaling forsvinne eller bli kraftig beskåret ved skilsmisse. Ordninger med deling av pensjonsrettigheter ved skilsmisse kan gi kvinner bedre vilkår, men det finnes ingen velutbygde systemer for dette.

Det mest kvinnevennlige tildelingsprinsippet er altså folkeforsikringsprinsippet, men hva er egentlig en kvinnevennlig trygdeutmåling? Er det bra med flate pensjoner, eller er blandingsmodellene best?

Universelle minstepensjoner kombinert med tilleggspensjoner gir ofte menn bedre inntekter enn kvinner i pensjonsalderen. I Norge ble pensjonsordningen utformet i en periode da lønnsarbeid ikke var så vanlig blant kvinner, skilsmisseraten var lav, og hver familie kunne opprettholde sin levestandard på grunnlag av to minstepensjoner og én tilleggspensjon. Med dagens samlivsmønstre er det større behov for at både kvinner og menn har en pensjon de kan leve av. Selv om en del kvinnelige pensjonister kanskje får egen inntekt først når de mottar minstepensjonen, er det stadig mer vanlig at kvinner har hatt inntekt i årene før de når pensjonsalder. Dersom kvinnene ikke har jobbet lenge nok, eller hatt tilstrekkelig inntekt til å tjene opp tilleggspensjon, kan minstepensjonen være utilstrekkelig til å sikre disse kvinnene økonomisk.

Skal pensjonene inntektsrelateres, bør også ulønnet arbeid gi grunnlag for pensjonsopptjening, men i mange land er det bare innsats i lønnsarbeidet som gir opptjening av tilleggspensjonspoeng.⁸⁰ Norge er et av unntakene fra denne regelen. Fra 1. januar 1992 ble det innført en ordning med omsorgspoeng. Personer som er hjemmeværende med barn under sju år eller andre omsorgstrequende, får tre pensjonspoeng i året. Denne ordningen ses som en

⁸⁰ I en del land finnes det spesielle ordninger for omsorgsarbeidende kvinner. De kan for eksempel ha adgang til å betale inn penger til pensjonskasser under fraværperioden.

viktig kvinnepolitisk reform, da den vil bidra til forbedring av kvinners mulig-heter til opptjening av tilleggspensjon.

Det er flere land enn Norge som har innført ordninger med pensjonsopptjening under omsorgsperioder. Blant annet har Sverige hatt en liknende ordning siden 1982, og i Tyskland er det også mulig å få omsorgsår registrert som forsikringsår (SOU 1990:76 og 77).

Vurderer vi tildelings- og utmålingskriterier under ett, finner vi at de nordiske og den nederlandske pensjonsordningen er de mest kvinnevennlige. For det første fordi alle kvinner har rett til en alderspensjon ved oppnådd pensjonsalder, pensjonsutbetalingene er basert på individuelle rettigheter. For det andre fordi nivået på minstesikringen er høyt.

Press på den norske ordningen

Folketrygdens alderspensjon utsettes for press fra flere hold. Folketrygden har finansieringsproblemer, samtidig stiller fagbevegelsen krav om redusert pensjonsalder. For å møte finansieringsproblemene vedtok Stortinget å endre reglene for opptjening av tilleggspensjon fra 1.1.1992. Dette kuttet vil gi dårligere pensjoner for en del pensjonister.

I de færreste land forsørges pensjonister utelukkende av offentlige ordninger. Arbeidsmarkedsbaserte og individuelle pensjonsforsikringer er i stadig økende grad viktige bidrag til pensjonistenes forsørgelse. For eksempel har nesten alle offentlig ansatte og ca 65 prosent av de privat ansatte i Tyskland en supplerende arbeidsmarkedsbasert forsikring. I England har om lag halvparten av den yrkesaktive befolkningen tegnet en individuell eller en kollektiv pensjonsforsikring, og i Danmark har om lag to tredeler av den aldersgruppen som står foran pensjonsalderen en supplerende pensjonsforsikring (Zeuner 1991).

Situasjonen er den samme i Norge. De fleste offentlig ansatte og om lag 40 prosent av privat ansatte er omfattet av en tjenstepensjonsordning på arbeidsplassen (Hippe og Pedersen 1988). Likedan har en fjerdedel av befolkningen tegnet en privat pensjonsforsikring (Fløtten 1991).

Etter hvert som andelen eldre i befolkningen øker, vil presset på folketrygden bli større. Finansieringen av folketrygden er basert på omfordelingsvillighet mellom generasjoner. Dagens yrkesaktive finansierer dagens pensjonister, men vil morgendagens yrkesaktive være villige til å finansiere den neste pensjonistgenerasjonen? Dersom tilliten til folketrygdens finanseringsgrunnlag blir betydelig svekket, er det sannsynlig at etterspørselen etter arbeidsmarkedsbaserte eller private pensjonsordninger vil øke. Dette kan medføre at villigheten til å betale skatt for å finansiere folketrygden vil være lavere i neste generasjon yrkesaktive, siden disse har valgt alternative løsninger for å trygge seg økonomisk i alderdommen. Et mulig scenario er en utvikling i retning av kutt i tilleggspensjonsordningen, innføring av en flat pensjon fra folketrygden og la det være opp til hver enkelt å sikre seg utover dette, enten via arbeidsmarkedet eller private løsninger.

Sykepenges

Samtlige land i Vest-Europa har en eller annen form for lønnskompensasjon ved sykefravær. Rettigheten er lovfestet, og i mange land er de lovfestede rettighetene supplert med avtalebaserte ordninger. I likhet med andre ordninger for inntektssikring, avgjøres kvaliteten på sykepengeordningen av hvor mange som er omfattet, nivået på og varigheten av utbetalingene. Skal en sykepengeordning være kvinnevennlig, er det dessuten viktig at ordningen åpner for omsorgsfravær.

Koplingen av avtalebaserte og lovbestemte ordninger kan gjøre det vanskelig å sammenlikne sykepengeordningene i ulike land. Norge har for eksempel en godt utbygd lovfestet ordning, men i praksis er ikke forskjellen til andre land så stor, siden lønnstakergrupper i de fleste andre land har gode avtalebaserte ordninger. Nedenfor vil vi begrense oss til å sammenlikne adgangskriterier og kompensasjonsnivå i de offentlige sykepengeordningene, og sette dette i sammenheng med de ulike systemenes kvinnevennlighet.

Kvinnens sykefravær

Sykefraværet er høyere i Norge enn i alle andre europeiske land, med unntak av Sverige og Holland (Hagen og Hippe 1991). Dette kan ha flere årsaker, blant annet henger høyt sykefravær sammen med høy andel eldre arbeidstakere. Dessuten er det en sammenheng mellom høyt sykefravær og høy kvinnelig yrkesdeltakelse. I Norge har kvinner høyere sykefravær enn menn.⁸¹

Ingen har funnet noen fullgod forklaring på hvorfor kvinner har høyere sykefravær enn menn. Et problem med sykefraværstatistikken er imidlertid at det verken i Norge eller andre land finnes tall på hvor mye av foreldrenes sykefravær som egentlig skyldes fravær i forbindelse med barns sykdom. Det er mulig at yrkesaktive småbarnsmødre oftere enn småbarnsfedre er hjemme med syke barn, og at fravær i forbindelse med syke barn registreres som eget fravær.

Hvem har rett til sykepenger?

De nordiske sykepengeordningene omfatter alle personer med inntekt over en viss størrelse, både ansatte og selvstendige. Danmark skiller

⁸¹ For en nærmere drøfting av årsaker til kjønnsforskjeller i sykefravær, se for eksempel Mastekaasa (1989, 1990).

seg i så måte ut fra de andre EF-landene, der de offentlige sykepengeordningene stort sett bare dekker arbeidstakere, mens selvstendige må tegne en privat forsikring for å være dekket ved sykdom (Hagen og Hippe 1991). I tillegg til at sykepengeordningene i de fleste EF-landene omfatter færre personer, er adgangskriteriene strengere. For å få utbetalt sykepenger, stilles krav til innbetalinger i løpet av en bestemt tidsperiode forut for sykdommen. I Belgia må for eksempel arbeidstakeren ha bidratt med 120 dagers innbetaling i løpet av de siste seks månedene, mens en gresk arbeidstaker må ha bidratt i minst 300 dager i løpet av de siste to årene, ekskludert de siste tre månedene før sykdomsperioden (US Department of Health and Human Services 1989). Tyskland har på sin side liberale kriterier, den eneste betingelsen for å være berettiget til sykepenger, er at man er medlem av et sykdomsfond. I Italia er det tilstrekkelig at man er forsikret når sykdommen inntreffer (se tabell 5.2).

For å få utbetalt sykepenger, må man også ha en legitim fraværsgrunn. I de fleste tilfeller er medisinsk definert arbeidsudyktighet et vilkår for fravær. De nordiske landene har alle foretatt en oppmyking av dette kriteriet. Man får utbetalt sykepenger ved egenmeldt fravær. I Norden og mange europeiske land er dessuten fravær i forbindelse med barns sykdom formelt akseptert som fraværsgrunn.⁸²

Kompensasjonsnivå

Generøsiteten i sykepengeordningen avhenger av antall dager en person går uten erstatning før ordningen trer i kraft (karensdager) og kompensasjonsnivå i forhold til inntekt. Norge og Luxembourg er de to eneste land i Europa der alle arbeidstakerne får utbetalt full lønn

⁸² Lengden på perioden man kan ta fri og kompensasjonen varierer mellom landene (CREW 1990).

ved sykdom fra første fraværstag. Dårligst utbygde ordninger finner vi i Hellas og Irland, med tre karenstager og henholdsvis 50 og maksimalt 75 prosent lønnskompensasjon. For øvrig har de fleste landene tre karenstager, og kompensasjonsnivået ligger mellom 50 og 90 prosent i de offentlige ordningene.

For å kunne foreta en realistisk sammenlikning av kompensasjonsnivået, må som nevnt skatteregler og prisnivå tas med i betraktning. For eksempel kan en skattefri sykepengeordning med en dekningsgrad på 75 prosent gi bedre kompensasjonsnivå enn en skattepliktig sykepengeordning med 100 prosent dekning.

Varighet

Varigheten på utbetalingen av sykepenger varierer fra 26 uker (Italia) til en ubegrenset periode (Irland). Det vanligste er å betale sykepenger i om lag ett år. Variasjoner i hvor lenge en arbeidstaker kan motta sykepenger må for øvrig ses i sammenheng med hvilke systemer de ulike landene har for overgang til andre inntektssikringsordninger, som førtidspensjon, uførepensjoner m.m. Norge har i liten grad bygget opp et apparat som sørger for å få folk over på uføretrygd eller førtidspensjon før sykepengeperioden er omme. I Sverige er det en annen praksis på dette området, slik at varig uføre raskere flyttes over på førtids- eller uførepensjon (Hagen og Hippe 1991). Varigheten er derfor ingen god indikasjon på generøsitet.

Hvilke land har kvinnevennlige sykepengeordninger?

Siden kvinner ofte har mer uregelmessige og kortvarige yrkeskarrierer enn menn, må forsikringsvilkårene være liberale for at en sykepengeordning kan kalles kvinnevennlig. De nordiske ordningene vil med dette utgangspunktet være særlig gunstige, siden alle personer i inntektsgivende arbeid er omfattet av sykeforsikringen, og

fordi vilkårene for å være forsikret i praksis har liten ekskluderende effekt (Hagen og Hippe 1991). Det er trolig av særlig betydning for kvinner at fravær i forbindelse med barns sykdom utløser stønad, og som nevnt har alle de nordiske landene åpnet for dette.

I tillegg til at tildelingskriteriene må være utformet slik at kvinner omfattes av forsikringen, er det selvfølgelig gunstig både for kvinner og menn med så høyt kompensasjonsnivå som mulig. Norge stiller også her i særklasse, siden alle arbeidstakere har rett til 100 prosent lønnskompensasjon fra første fraværsdag.⁸³

Press på den norske sykelønnsordningen⁸⁴

Den norske sykelønnsordningen blir kritisert for å være for dyr. Flere politiske partier ønsker derfor innstramminger i rettighetene. Det beste hadde selvsagt vært å redusere omfanget av fraværet, for eksempel gjennom endringer i arbeidsmiljø eller bedriftsorganisering, men det kan synes lettere å minske utgiftene ved innstramminger. Innstramming kan foregå på tre måter: for det første kan man gjeninnføre karensdager, for det andre gi lavere kompensasjonsnivå og for det tredje utforme strengere adgangskriterier. Av disse tre alternativene vil trolig strengere adgangskriterier ramme kvinner i større grad enn menn.

Høyre har signalisert at de ønsker en kraftig innstramming i rettighetene (Hagen og Hippe 1991). Et argument for dette er at dersom Norge har mye bedre sykelønnsordninger enn andre land, stiller vi dårlig i den internasjonale konkurransen. Det blir dyrt for

⁸³ Arbeidstakere har ikke rett til sykepenger fra folketrygden for inntekt over 6G (folketrygdens grunnbeløp, 35.500 kroner i 1991). I de fleste tilfeller betaler imidlertid arbeidsgiver dette mellomlegget. Selvstendige har 14 karensdager før sykepenger utbetales.

⁸⁴ Se Hagen og Hippe (1991) for en grundigere drøfting av press på den norske sykelønnsordningen.

bedrifter å etablere virksomhet i Norge. Som vi ser er dette et klassisk sosial dumping-argument (jf kapittel 2).

Arbeidsledighetsforsikring

Arbeidsledigheten har inntil de siste årene vært svært lav i Norge. I 1985 var det 54.000 arbeidssøkende, i januar 1992 var det registrert 179.000 arbeidsledige. Totalt utgjør de arbeidsledige (inkludert de som er på tiltak) over 8 prosent av arbeidsstyrken. I EF er den gjennomsnittlige arbeidsledigheten på 8,7 prosent (CEC 1991). Selv om etableringen av det indre marked på lang sikt forventes å skape flere millioner nye arbeidsplasser, regner man med en generell nedgang i sysselsettingen de første årene som følge av omstillingene (Cecchini 1989).

Norge skiller seg fra de fleste EF-landene ved at arbeidsledigheten blant kvinner er lavere enn arbeidsledigheten blant menn (jf kapittel 4). Norske kvinner utgjør 45 prosent av arbeidsstyrken og 40 prosent av de arbeidssøkende. I EF er hver tredje arbeidstaker kvinne, mens kvinnene utgjør halvparten av de arbeidsledige.

Hvorvidt de offisielle arbeidsledighetstallene gjenspeiler virkeligheten, er delvis avhengig av utformingen av de ulike ordningene for arbeidsledighetstrygd. Dersom kriteriene for å være stønadsberettiget er strenge, kan man regne med at mange faktisk arbeidsledige ikke er registrert som arbeidssøkende. Ved komparative sammenlikninger av arbeidsledighetstall er det dessuten viktig å være klar over at landene kan operere med ulike definisjoner på arbeidsledighet.

Ordningene for arbeidsledighetstrygd i de europeiske landene varierer med hensyn til hvem som har rett til trygd, hvor lang periode man får utbetalt trygd og hvor stor andel av lønnsinntekten man får erstattet. Den dimensjonen som har størst betydning i et kvinneperspektiv, er i hvilke tilfeller man har rett til trygd. Dersom

tildelingskriteriene er snevre, vil flere kvinner enn menn falle utenfor forsikringsordningen. Beregninger fra De Grønnes Kvinnekontor antyder at den faktiske kvinnearbeidsledigheten i EF er på 15 millioner, ikke 7 millioner, dersom man inkluderer kvinnelige arbeidsledige som søker deltidsarbeid, kvinner som ikke har rett til arbeidsledighetstrygd og kvinner som ikke er registrert fordi de ikke regner med å få arbeid (Skjøsberg 1990).

Siden vilkårene for å være omfattet av en arbeidsledighetstrygd ofte omfatter krav om forutgående inntekt og yrkesaktivitet, vil for eksempel ikke husmødre som går fra omsorgsarbeid til arbeidsledighetstrygd være berettiget til stønad, selv om de faktisk er arbeidsøkende. Det samme er tilfelle for studenter. Utformingen av reglene for tildeling medfører altså at noen arbeidsledige får trygd, mens andre ikke får det.

Hvem er berettiget til stønad ved arbeidsledighet?

Arbeidsledighetstrygden kan deles inn i to hovedgrupper. På den ene siden får man arbeidsledighetstrygd ut fra forsikringsprinsippet. Det vil si at man mottar arbeidsledighetstrygd på grunnlag av at man har bidratt til en forsikringskasse i en viss periode. Disse ledighetskassene finansieres gjerne av arbeidsgiver og staten, og enkelte ganger bidrar også arbeidstakeren selv. På den andre siden kan den arbeidsledige forsørges via en generell forsikring over det sosiale velferdssystemet. Ytelsen tildeles etter bestemte kriterier når en person registreres som arbeidsledig. I de fleste land eksisterer en blanding av disse to systemene. Arbeidere med tidligere yrkeserfaring mottar en forsikringsytelse i en viss periode, og dersom arbeidsledigheten vedvarer, blir det utbetalt en ytelse på et lavere nivå for de arbeidstakerne som ikke har andre inntektskilder.

De ulike ordningene for tildeling av arbeidsledighetstrygd varierer som sagt med hensyn til hvem som er berettiget til trygd. I de fleste

land er alle lønnstakere omfattet av ordningen. Noen land gjør unntak for enkelte yrkesgrupper, for eksempel er offentlig ansatte ekskludert fra ordningen i Belgia og Irland. Danmark har liberale forsikringskriterier, her omfattes alle som er medlem i en arbeidsledighetskasse, også selvstendige (jf tabell 5.3).

Selv om reglene tilsier at alle arbeidstakere i prinsippet skal motta trygd, er tildelingskriteriene gjerne utformet slik at en del arbeidstakere faller utenfor. Det er svært vanlig å kreve at arbeidstakeren skal ha bidratt til en arbeidsledighetskasse, eventuelt ha hatt en jobb der arbeidsgiver har bidratt, i en gitt periode før arbeidsledigheten oppstår. Varigheten på denne perioden varierer. I Sverige må man ha vært medlem av en arbeidsledighetskasse de siste tolv månedene før man blir arbeidsledig, og ha vært i jobb de siste fem månedene. I Nederland må man for å få arbeidsledighetstrygd utover en allmenn erstatning, ha hatt tre års betalt sysselsetting i de fem årene som gikk forut for arbeidsledigheten. I Norge må man ha tjent minst 75 prosent av folketrygdens grunnbeløp i løpet av det siste året før arbeidsledigheten (eller i gjennomsnitt de siste tre årene).

Det sier seg selv at mange personer ikke vil oppfylle forsikringskriteriene i land der man må ha hatt jevn inntekt i lang tid forut for arbeidsledigheten.⁸⁵ Trolig gjelder dette flere kvinner enn menn, siden kvinnelige arbeidstakere i større grad enn menn går ut og inn av arbeidslivet i forbindelse med omsorg for barn.

En mer kvinnefiendtlig begrensning er imidlertid kravet om at man må ha vært *heltids*arbeidende, og ikke midlertidig ansatt, i en viss periode forut for arbeidsledigheten. I Belgia, Hellas og Irland er enkelte deltidsarbeidende utelatt fra arbeidsledighetsforsikringen, og i Italia gjelder det samme for visse kategorier av midlertidig

⁸⁵ I mange land finnes det spesielle (behovsprøvede) stønader for dem som ikke er trygdeberettiget.

arbeidskraft (Det sociala skyddsnätet i Vest-Europa 1990, US Department of Health and Human Relations 1989).

Stønadsperiode

I de fleste land tildeles arbeidsledighetstrygd i en avgrenset periode. Belgia er det eneste landet i Europa der denne perioden er ubegrenset. For øvrig varierer lengden mellom 36 måneder i Nederland og fem måneder i Hellas. I flere land er varigheten på trygdeutbetalingen avhengig av hvor lenge den arbeidsledige har vært i jobb før arbeidsledigheten inntraff. Sverige, Norge, Hellas, Italia, Irland og Storbritannia har mellom tre og atten karensdager før arbeidsledighetstrygd utbetales.

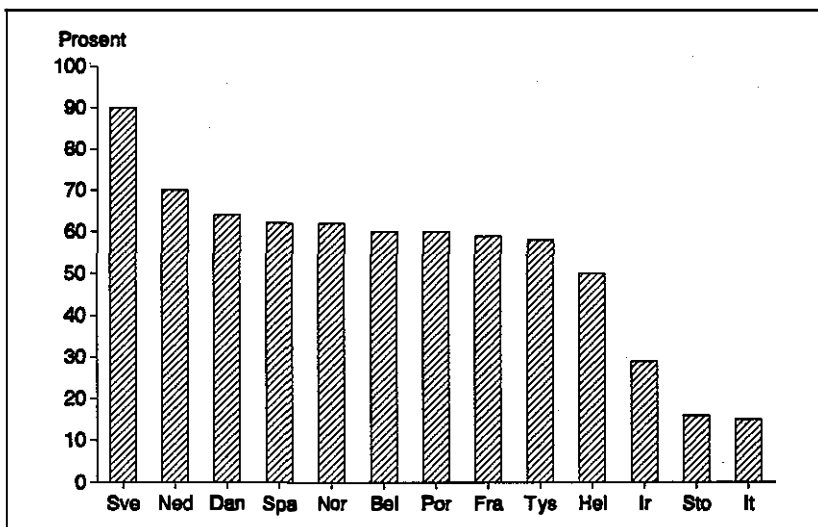
Etter perioden med arbeidsledighetstrygd vil som regel arbeidstakeren ha rett til sosial stønad eller en egen ytelse for arbeidsledige dersom han/hun fremdeles er uten arbeid og ikke har andre kilder til forsørgelse. Denne ytelsen er stort sett lavere enn arbeidsledighetstrygden, men i nesten alle landene utbetales den i en ubegrenset periode.

Kompensasjonsnivå

De første systemene av arbeidsledighetsforsikring ble administrert av fagforeninger. Dette resulterte i at nivået på forsikringen varierte sterkt mellom ulike yrkesgrupper. Nå er de fleste systemer organisert slik at trygden er lik for forskjellige yrkesgrupper. Kompensasjonsnivået må, som for sykepenger, vurderes ut fra varighet, karensdager og dekning av tidligere lønnsinntekt.

Det er bare tre land (Irland, Frankrike og Storbritannia) som utbetaler arbeidsledighetstrygd etter flat-rate prinsippet. I disse landene utbetales også en inntektsrelatert trygd. I de øvrige systemene dekkes en viss prosentsats av inntekten i en bestemt periode før

Figur 5.2 Kompensasjonsgrad for arbeidsledighetstrygden i prosent av gjennomsnittlig arbeiderlønn innen industrien, for en enslig arbeidstaker på 40 år, utregnet i forhold til perioden arbeidsledighetstrygd utbetales i det enkelte land.



Kilde: OECD 1991

arbeidsledigheten inntrådte. Sverige har et høyt kompensasjonsnivå med erstatning av 90 prosent av tidligere inntekt. For øvrig ligger kompensasjonsnivået på mellom 40 og 85 prosent. I Hellas er kompensasjonen forskjellig for arbeidere og funksjonærer. En gresk funksjonær får 50 prosent lønnskompensasjon, en arbeider bare 40 prosent.

Det kan være vanskelig å si hvor gode de ulike ordningene er i forhold til hverandre når det gjelder kompensasjonsnivå. En måte å vurdere dette på, er imidlertid å sammenlikne dekningsgraden i prosent av gjennomsnittlig arbeiderlønn (figur 5.2). Med dette utgangspunktet er Sverige i en særstilling med dekningsgrad på 90 prosent. Norge plasserer seg om lag midt på treet sammen med de

fleste EF-landene, mens Irland, Italia og Storbritannia utmerker seg med spesielt lav dekningsgrad.

Hvilke land har kvinnevennlig arbeidsledighetstrygd?⁸⁶

De ordningene som ekskluderer deltidsarbeidende må sies å være lite kvinnevennlige, idet langt flere kvinner enn menn er deltidsarbeidende. Vi vet også at flere kvinner enn menn har uregelmessige yrkeskarrierer, så jo strengere kravene er til lengden på arbeidsperioden før arbeidsledigheten inntreffer, jo mer ugunstig er ordningen for kvinner. Ut fra disse kriteriene vil for eksempel den svenske og den norske ordningen være kvinnevennlig, mens den belgiske og irske ordningen er dårlig tilpasset kvinners arbeids- og livssituasjon.

I Danmark stilles det ikke krav til forutgående yrkesaktivitet for innbetaling til en arbeidsledighetskasse. Det betyr at den danske ordningen er særlig kvinnevennlig, idet husmødre kan betale inn og dermed ha rett til arbeidsledighetsstønad.

Som for sykepenger gjelder for øvrig at både kvinner og menn har interesse i en arbeidsledighetstrygd som gir godt kompensasjonsnivå og som utbetales så lenge som mulig i arbeidsledighetsperioden.

Press på den norske arbeidsledighetstrygden

Både husmødre og studenter faller i de fleste tilfeller utenfor kriteriene for å være dekket av arbeidsledighetstrygd i Norge. Det er i denne forbindelse blitt diskutert om trygden skulle utbetales til alle som registrerer seg som arbeidssøkende, ikke bare de som har jobbet tidligere. For disse personene måtte trygden da enten utbetales etter flat rate-prinsippet, eller etter forventet verdi på arbeidsmarkedet. En

⁸⁶ Hvor gunstig trygdeordningen er, vurderes her ut fra tilgjengelighet, kompensasjonsnivå osv. Hvorvidt de ulike lands ordninger er gode mht arbeidsmarkedstiltak, å få folk tilbake i jobb o.l., er ikke tema for denne sammenlikningen.

slik reform ville avgjort komme mange kvinner til gode, men en slik utvidelse vil neppe bli gjennomført i et allerede presset arbeidsledighetsbudsjett. Arbeidsledigheten i Norge er høy, og uansett tilknytningsform til EF er det lite som tyder på en kraftig sysselsettingsvekst i nærmeste framtid. Forbedringer av trygdeordninger kommer derfor neppe på tale.

Lønn under omsorgspermisjon

Rettigheter som tildeles i den norske folketrygden er kjønnsnøytrale. Unntak fra dette er lønn under omsorgspermisjon, samt fødsels-penger⁸⁷. Også i EF-landene er retten til lønnet fravær i forbindelse med småbarnsfødsler regnet som en kvinneverettighet. I de aller fleste land omtales dette fraværet som *morspermisjon*, bare unntaksvis omtales regler for *farspermisjon*. Ordninger med lønn under svangerskapspermisjon er bedre jo flere som omfattes av ordningen, jo lengre perioder man får lønnserstatning og jo høyere nivået på lønnskompensasjonen er. Det kan i tillegg diskuteres om det er en fordel om barnefaren har rett til å ta ut en del av permisjonstiden. På den ene siden kan dette oppfattes som ugunstig, fordi kvinnen har størst behov for permisjon i forbindelse med fødselen. På den andre siden kan dette ses som likestillingsvennlig, fordi det kan være et bidrag til en jevnere fordeling av lønns- og omsorgsarbeide mellom kjønnene.

⁸⁷ Fødselspenger utbetales til kvinner som ikke oppfyller kravene for å få utbetalt lønn under omsorgspermisjon.

Hvem omfattes av omsorgspermisjonsordningene?

Ordningene med lønn under omsorgspermisjon retter seg i første omgang mot mødre. I alle landene som inngår i vår analyse er tidligere yrkesaktivitet et kriterium (tabell 5.4). Bortsett fra i Norge og Sverige omfatter ordningen bare arbeidstakere, og i noen land er også grupper av arbeidstakere utelatt eller henvist til særskilte ordninger.

Selv om alle arbeidstakere er omfattet av forsikringen, kan kriteriene for å få tildelt lønn under omsorgspermisjon være strenge. I de aller fleste land stilles krav til yrkesaktivitet eller bidrag til fonds eller forsikringskasser i en viss periode før nedkomst. Mest liberale er kriteriene i Danmark, Italia og Nederland. Det kreves ikke annet enn at moren er i arbeid/er forsikret ved nedkomst. Tyskland har også en nokså liberal praksis, moren må ha vært forsikret i tolv uker før fødsel, eller hatt et ansettelsesforhold i fire til ti måneder før fødselen. For øvrig kreves mellom seks og ni måneders bidrag/forsikret arbeid. Irland skiller seg igjen ut med strenge krav; her er visse deltidsarbeidende utelatt fra forsikringen.

Noe av årsaken til at enkelte land har strenge krav til forutgående yrkesaktivitet/forsikring, er at kvinner ikke skal ha mulighet til å handle strategisk og begynne å arbeide/forsikre seg når de allerede er blitt gravide.

Permisjonstidens varighet

I de senere år er den norske omsorgspermisjonen blitt utvidet med flere uker i året. I 1992 er den 33 uker med full lønn (alternativt 42 uker med 80 prosent lønn). Den nåværende regjering har gitt tilsagn om ett år lønnet omsorgspermisjon i løpet av nåværende stortingsperiode (1989-93). For øvrig diskuteres det om en del av permisjonen skal være forbeholdt faren. Barne- og familieministeren har

foreslått å øremerke noen uker på slutten av permisjonstiden til farspermisjon.⁸⁸

Sverige har den lengste omsorgspermisjonen i Vest-Europa, med 1 år og 3 måneder i 1992 (se figur 5.3). Blant EF-landene ligger Italia og England best an, Italia med 46 uker og England med atten uker. Kortest permisjon finner vi i Portugal (90 dager), de øvrige landene har fjorten og seksten ukers permisjon.

I tillegg til den betalte permisjonen har mange land (lovfestete og/eller avtalebaserte) ordninger med rett til ulønnet permisjon utover den lovfestete, lønnete permisjonen.

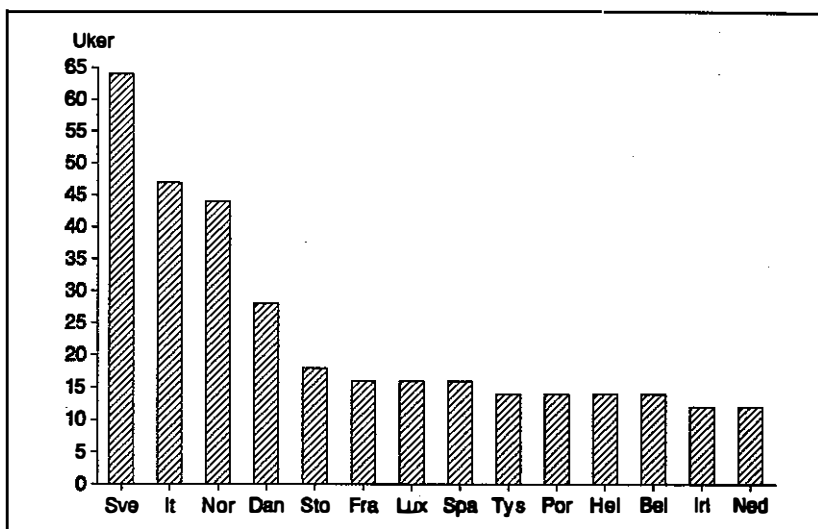
Stønadens størrelse

Tyskland, Norge, Luxembourg, Portugal og Nederland har full lønnskompensasjon i hele eller deler av permisjonstiden.⁸⁹ De fleste andre land har lønnskompensasjon på 80-90 prosent, mens Hellas skiller seg ut med særlig lavt kompensasjonsnivå (50 prosent). Irland og Storbritannia er de eneste landene som utbetaler lønn under omsorgspermisjon etter flat rate-prinsippet. I begge landene kan imidlertid denne ytelsen kombineres med et inntektsrelatert tillegg.

⁸⁸ Ifølge barne- og familieministeren vil dette bli foreslått i den kommende likestillingsmeldinga til Barne- og familiedepartementet (NRK Dagsnytt 7/1-92).

⁸⁹ I Norge gjelder dette bare for inntekter opp til 6G (6 x 35.500 kroner). I mange tilfeller betaler arbeidsgiveren eventuelt mellomlegg mellom 6G og overstigende lønn.

Figur 5.3 Lengde på svangerskapspermisjon i Norge, Sverige og EF-landene.



Hvilke land har gode omsorgspermisjonsordninger?

Norge har, sammen med de andre nordiske landene, den beste ordningen med lønn under omsorgspermisjon. Permisjonen er lang og lønnskompensasjonen god. Italia har også en generøs ordning når det gjelder varighet, men siden kompensasjonsnivået synker til 30 prosent for de siste seks månedene, er ordningen dårligere enn de nordiske.

EF er i ferd med å vedta et direktiv om beskyttelse av gravide kvinner som vil bidra til å forbedre permisjonsordningene i flere av EF-landene (jf kapittel 3). Direktivet slår for det første fast at ingen land skal ha omsorgspermisjoner kortere enn fjorten uker. Dette betyr at Portugal må forlenge sin permisjonstid. Videre vil direktivet innebære at lønnskompensasjonen skal være 100 prosent i disse fjorten ukene og at minst to uker av permisjonen må tas ut før

forventet nedkomst, noe som vil få konsekvenser for permisjonsordningene i en rekke EF-land.

Utvidet omsorgspermisjon i Norge?

Diskusjoner omkring endringer i den norske omsorgspermisjonsordningen dreier seg hovedsaklig om å forlenge permisjonstiden og å øremerke en del av permisjonen for barnefaren. Det er ingen planer om å skjære ned på dagens ordning, for eksempel ved å redusere kompensasjonsnivået eller innføre strengere kriterier mht hvem som omfattes av ordningen.

I forbindelse med den foreslåtte utvidelsen av permisjonstiden til ett år, er det imidlertid diskutert om kompensasjonsnivået skal reduseres til 80 prosent.

Tabeller til kapittel 5

Tabell 5.2 Hovedregler for sykepengeordninger i Norge, Sverige og EF-landene.

Land	Personkrets	Tildelingskriterier	Kompensasjonsnivå	Varighet	Karensdager
Belgia	Arbeidstakere Spes. syst. for andre	6 mnd forsikring	60%, arb.giver bet. 100% første mnd	1 år	0 dager
Danmark	Lønntakere og selvstendige	Må ha inntekt	90%	91 uker	0 dager
Frankrike	Arbeidstakere Spes. syst. for en rekke yrkesgrupper	200 timers arbeid siste 3 mnd, eller 6 mnd på min.lønn	50% 66,6% etter 1 mnd hvis 3 eller flere barn	12 mnd (3 år langv. sykdom)	3 dager
Hellas	Arbeidstakere i div. sektorer. Spes. syst. for flere yrkesgr.	300 dagers bidrag siste 2 år, ekskl. siste 3 mnd før sykdom	50% pluss 10% pr. avhengige barn	360 dager	3 dager
Irland	Arbeidstakere Visse yrkesgr. er ekskludert, bl.a. enkelte deltidsarb.	39 ukers bidrag siste år (48 uker for max)	Flat-rate, pluss et inntektsrelatert tillegg	375 dager	3 dager for flat-rate 3 uker for innt.rel.
Italia	Arbeidstakere	Må være forsikret ved start av sykdomsperiode	50% første 20 dager, deretter 66,7%	180 dager	3 dager

Luxembourg	De fleste arbeidende samt arbeidsledige	Må være medlem i sykepengefond	100%	52 uker	0 dager
Nederland	Alle lønnstakere og ansatte	Medlemskap i sykepengefond	70% (max-grense)	52 uker	2 dager
Portugal	Arbeidstakere Spes. syst. for andre	6 mnd forsikring, inkl. 15 dagers bidrag i 3. og 4. mnd	65% (70% hvis langvarig sykdom)	1095 dager	3 dager
Spania	Arbeidstakere i spes. sektorer, samt spes. syst. for andre yrkesgr.	180 dagers bidrag siste 5 år	60% 4.-21. dag, deretter 75%	12 mnd (kan forlenges til 18 (72) mnd)	3 dager (bet. av arb.giver)
Storbritannia	Arbeidstakere	Inntekt over viss grense	Flat-rate	28 uker	3 dager
Tyskland	Lønnstakere Spes. syst. for en rekke yrkesgrupper	Medlemskap i sykepengefond	100% i 6 uker, betalt av arbeidsgiver, 80% betalt av sykepengefond	84 uker	0 dager
Norge	Arbeidstakere og selvstendige	14 dagers yrkesaktivitet	Arbeidstakere: 100% Selvstendige: 65%	50 uker	0 dager
Sverige	Alle innbyggere over 16 år, med innt. over 6000 kr.	Ingen kvalifiseringsper.	90% (max og min grense)	Ubegrenset	0 dager

Kilder: US department of Health and Human Relations 1989, Det sociale skyddsnet i Vest-Europa 1990

Tabell 5.3 Arbeidsledighetsstrygd i Norge, Sverige og EF-landene

Land	Personkrets	Tildelingskriterier	Kompensasjonsnivå	Varighet	Karensdager
Belgia	Arbeidstakere og lærlinger Div. yrkesgr. ekskl.	Bidrag 75 dager siste 10 mnd, til 600 dager siste 3 år	60% første år, etter 3 år fast beløp	52 uker	0 dager
Danmark	Medlemmer i arb.lødfond	Medl. siste 12 mnd, min. 26 ukers arbeid siste 3 år	Max 90%	30 mnd	0 dager
Frankrike	Arbeidstakere	3 mnd arbeid siste år, max utbetaling hvis 2 års y.akt. siste	Flat-rate + 42% av inntekt	3-45 mnd, avh. av alder, og arb. varighet	0 dager
Hellas	Ansatte i best. sektorer	125 dagers bidrag siste 12 mnd	40% for arbeidere 50% for funksjonærer 10% tillegg pr barn Min-grense	3-5 mnd kan forlenges til 12 mnd i spes. tilf.	6 dager
Irland	Alle arbeidstakere Visse grupper ekskl. arbeid	39 uker betalt bidrag 48 uker betalt eller kreditert siste år	Fast beløp + 12% av lønnen i best. lønnsklasser (max 85%)	390 dager (flat rate) 375 dager (tillegg)	3 dager (flat rate) 18 dager (tillegg)
Italia	Privat ansatte Visse gr. ekskl. Visse gr. spes. ordn.	52 ukers bidrag siste 2 år, 2 års forsikring	15% + tillegg som gir 80% av tapt lønn	180 dager	7 dager

Luxembourg	Alle arbeidstakere enkelte selvst.	26 ukers arbeid siste 12 mnd	Max 80%	365 dager	
Nederland	Alle arbeidstakere	26 ukers arbeid siste 12 mnd	Max 70%	6 mnd, kan forlenges 4,5 år, avh. av alder og forsikret arbeid	
Portugal	Alle arbeidstakere og første gangs jobbsøkere	540 dagers inntekt de siste 24 mnd før arb.led.	60% (max og min-grense)	Min-erstatning: 36 mnd Max-erstatning: Avh. av forsikringsperiode	
Spania	Arbeidstakere i spes. bransjer	6 mnd bidrag siste 4 år	80% i 180 dager 70% i 7-12 mnd 60% i 13-24 mnd (max og min-grense)	24 mnd	
Storbritannia	Alle arbeidstakere med lønn over viss grense	Betalt bidrag 25 ganger den ukentlige lavinntektsgrense i 1 av de siste 2 skatteår	Flat-rate + tillegg for ektefelle	52 uker	3 dager
Tyskland	Alle arbeidstakere + lærlinger	360 dagers bidrag siste 3 år	68%	16-52 uker, avhengig av forsikringsperiode	

fortsettes neste side

Land	Personkrets	Tildelingskriterier	Kompensasjonsnivå	Varighet	Karensdager
Norge	Alle arbeidstakere	Gjennomsnittsinntekt på minst 75% av G siste 3 år, eller året før arb.led	62%	80 uker (3 karensdager)	
Sverige	Alle arbeidstakere Fagforeningsrelatert program	Må ha vært medlem av a-kassa i 12 mnd	90%	300 dager	5 dager

Kilder: Det sociale skyddsnätet i Vest-Europa 1990, US Department of Health and Human Realtions 1989, Pieters 1990.

Tabell 5.4 Hovedregler for ordninger med bidrag under svangerskapspermisjon i Norge, Sverige og EF-landene, 1990 (1992 for Norge)

Land	Personkrets	Tildelingskriterier	Kompensasjonsnivå	Varighet
Belgia	Ansatte og lærlinger	6 mnd ansettelse før fødsel	79,5% 1. mnd deretter 75% Arbeidsgiver bundet av lov til å betale mellomlegg stønad - lønn	14 uker, minst 8 etter fødsel
Danmark	Ansatte og selvstendige Andre kan frivillig slutte seg til ordningen	Må ha inntekt eller være forsikret	90%	4 uker før/24 etter fødsel Far kan ta ut deler av permisjonen
Frankrike	Ansatte og frivillig forsikrede	Forsikringen må ha startet 10 mnd før fødselen, og 200 timers ansettelse de første 3 av de siste 12 mnd	90%	6 uker før/10 etter fødsel 1. og 2. barn, deretter 8 før/18 etter
Hellas	Ansatte i bestemte bransjer	200 dagers bidrag siste 2 år	50%, + 10% hver person man forsørger	7 uker før/7 etter fødsel
Irland	Ansatte, visse grupper utelatt	39 ukers betalt/kreditert bidrag siste år	Flat rate i 14 uker, pluss et inntektsrelært tillegg. Max 75% av lønn	14 uker, minst 4 før fødsel

fortsettes neste side

Land	Personkrets	Tildelingskriterier	Kompensasjonsnivå	Varighet
Italia	Bestemte kategorier arbeidstakere	Må være i arbeid/ forsikret ved fødsel	80% i 5 mnd 30% i 6 mnd	2 mnd før/3 etter fødsel 6 mnd ekstra
Luxembourg	Arbeidstakere, arb.ledige, hushjelpere, lærlinger, samt spes. ordn. for andre	Medlemskap i fond 6 mnd før nedkomst	100%	8 uker før/8 etter nedkomst
Nederland	Alle arbeidstakere	Må være forsikret	100%	6 uker før/6 etter fødsel
Portugal	Alle arbeidstakere	6 mnd forsikring, inkl. 15 dager i 3. og 4. mnd	100%	90 dager, minst 60 før fødsel
Tyskland	Alle arbeidstakere, de som har rett til frivillig forsikring	12 ukers forsikring, eller ansettelse 4.-10. mnd før fødsel	100%	6 uker før/8 etter fødsel
Spania	Arbeidstakere i bestemte bransjer	Forsikret 9 mnd før fødsel, 180 dager siste år	75% av forsikret inntekt	16 uker
Storbritannia	A) Ansatte med inntekt over viss grense	Bidrag i 26 uker av 52 ukers perioden som ender 15 uker før fødsel	Flat rate	11 uker før/7 etter fødsel

	B) Ansatte med inntekt over viss grense Lovfestet betalt av arb.giver	Ha vært ansatt 26 uker av samme arbeidsgiver den 15. uke før fødsel	Flat rate 18 uker Hvis samme arb.giver i 2 år, 6 uker 90%, 12 uker flat rate	18 uker
Norge	Alle ansatte og selvstendige med inntekt over 1/2 G	I arbeid 6 av de siste 10 mnd	100% i 35 uker, eller 80% i 44 uker	2 før/33 eller 42 etter fødsel
Sverige	Arbeidende kvinner	Må ha vært ansatt de siste 6 mnd, eller 12 mnd de siste 2 årene	90% i 365 dager flat rate 90 dager til	360 dager

Kilder: Social Protection in the member states of the Community (MISSOC 1990), Det sociala skyddsnätet i Vest-Europa. Konsulentrapport til den svenske arbeidsgiverforeningen 1990, Social Security Systems Throughout the World (US Department of Health and Human Relations 1989)

6 Mulige konsekvenser for norske kvinner

En kort oppsummering

Et av spørsmålene vi har ønsket å besvare i denne rapporten, er om norske kvinner stiller sterkere på arbeidsmarkedet og i det sosiale rettighetssystemet enn kvinner i andre europeiske land. Våre analyser tyder på at denne antakelsen i store trekk er riktig.

Andelen yrkesaktive kvinner er større i Norge enn i alle andre europeiske land, unntatt Sverige, Danmark og Finland. Om lag halvparten av alle yrkesaktive kvinner i Norge jobber deltid. Det er imidlertid en generell sammenheng mellom høy kvinnelig yrkesdeltakelse og omfanget av deltidsarbeid. Finland og Nederland er unntak fra denne regelen. Mange betrakter atypisk arbeid som et onde (jf kapittel 4), men deltidsarbeid er faktisk en yrkestilpasning mange kvinner selv ønsker. Utstrakt bruk av deltidsarbeid er imidlertid problematisk dersom deltidsansatte har dårligere arbeidsbetingelser og færre rettigheter enn heltidsansatte.

I Norge er det dessuten relativt liten arbeidsledighet blant kvinner, og lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er mindre enn i de fleste andre land.

Vi har også sett at norske kvinners posisjon i det sosiale rettighetssystemet er gunstig. Dette skyldes at det norske (og nordiske) systemet for inntektssikring, i større grad enn andre inntektssikrings-systemer, er utformet slik at kvinner fanges opp. Den norske velferdsstaten tilbyr en rekke universelle ytelser. Den høye andelen sysselsatte kvinner medfører dessuten at mange norske kvinner har rett til de sosiale ytelsene som utbetales på grunnlag av tidligere yrkesaktivitet.

Et par kommentarer må knyttes til denne beskrivelsen av norske kvinners særlig gunstige stilling. For det første må vi huske at det er markerte forskjeller i livssituasjon mellom grupper av kvinner i Norge. For det andre varierer kvinners stilling innenfor EF. I noen EF-land stiller kvinnene forholdsvis likt med norske kvinner. Det er også viktig å merke seg at situasjonen til kvinnene i mange europeiske land er i ferd med å endre seg. I de fleste EF-land er kvinner på vei inn i arbeidslivet, en utvikling som kan minne om den vi hadde i Norge på 1970-tallet. I mange land pågår dessuten en debatt om å tilpasse arbeidsvilkår og trygdesystemer til kvinners behov (for eksempel debatten om atypisk arbeid).

Hvorfor stiller norske kvinner sterkt?

Det er en rekke faktorer som kan bidra til å forklare norske kvinners relativt sterke posisjon i samfunnet.⁹⁰ Forklaringer kan søkes i den nasjonale økonomien, den politiske kulturen og i demografiske forhold.

Kvinnens høye sysselsettingsandel har for eksempel sammenheng med at Norge hadde en sterk økonomi på 1970-tallet, som muliggjorde framveksten av en omfattende offentlig sektor. Ekspansjonen i offentlig sektor førte til etterspørsel etter kvinnelig arbeidskraft, for eksempel har omsorgsyrkene i velferdsstaten i stor grad vært basert på kvinners arbeid. En annen årsak til at en stor andel av de norske kvinnene er i arbeid, er deres forholdsvis høye utdanningsnivå. En tredje årsak er endringer i familiemønsteret. Barnetallet har sunket og skilsmissesraten økt. Det er blitt lettere for kvinner å være

⁹⁰ Når vi i dette kapitlet kommenterer norske kvinners relativt sterke posisjon, er det i forhold til kvinner fra andre europeiske land, og ikke menn fra Norge eller andre land i Europa.

yrkesaktive, samtidig som kvinner har fått større behov for økonomisk selvstendighet.

Norske kvinners gunstige stilling i det sosiale rettighetssystemet kan delvis forklares ved inntektssikringsmodellens særtrekk. Norge hadde en relativt god økonomi i den perioden folketrygden ble utbygd. Dette muliggjorde en vektlegging av universelle ytelser. Dessuten har kvinner selv tilkjempet seg gode rettigheter, i kraft av sin status som lønnstakere og gjennom politisk deltakelse.

Selv om norske kvinner er i en gunstig posisjon i forhold til kvinner fra mange andre europeiske land, er det fremdeles en rekke likestillingspolitiske saker å kjempe for. For det første må norske kvinner forsvare de rettighetene de har opparbeidet i det sosiale inntektssikringssystemet og den posisjonen de har på arbeidsmarkedet. For det andre er det flere områder der likestillingen kan videreutvikles. I arbeidslivet har for eksempel kvinner fremdeles betydelig lavere inntekt enn menn, og de innehar få ledende posisjoner. På velferdssiden er det også mer som kan gjøres. Manglende tilbud av velferdstjenester, som for eksempel barnehager, medvirker til at en del kvinner ikke kan være yrkesaktive i den utstrekning de ønsker. Velferdsstatens ytelser er dessuten utformet slik at det til tross for det universelle tilsnittet er langt flere kvinner enn menn som faller utenfor ordningene. For det tredje er som nevnt forskjellene mellom ulike kvinnegrupper (og mellom ulike mannsgupper) store i Norge.

Hva kan påvirke kvinners situasjon?

Et sentralt spørsmål i EF-debatten er hvilke konsekvenser den europeiske integrasjonsprosessen kan ha for norske kvinners muligheter til å bevare og videreutvikle sin, relativt sett, gunstige stilling i arbeidsmarkedet og det sosiale rettighetssystemet. Det er

ikke mulig å gi entydige svar på hvordan en EF-tilpasning vil påvirke norske kvinners situasjon. Tre typer faktorer kan imidlertid pekes ut som særlig sentrale:

- Norske kvinners stilling vil påvirkes direkte gjennom det regelverk som utvikles i rammen av EØS/EF. Ved en EØS-avtale eller et EF-medlemskap vil norsk lovverk måtte tilpasses eksisterende EF-regelverk på en rekke områder.
- Utviklingen i norsk økonomi generelt og offentlig sektors økonomi spesielt vil ha betydning både for kvinners arbeidssituasjon og deres sosiale rettigheter.
- Norske kvinners stilling vil være bestemt av nasjonal politikk. Nasjonal politisk opinion (som holdninger til likestillingsspørsmål, holdninger til velferdspolitik mv) har betydning for de politiske vedtak som berører kvinner og for de lover og regler som vedtas.

Det er også viktig å huske på at selv om Norge velger å stå utenfor det institusjonelle samarbeidet i EØS og EF, vil det som skjer der ha betydning for norske kvinner. Etableringen av det indre marked og den politiske integrasjonen i EF vil uansett få stor betydning for norsk økonomi, og ideologiske og politiske strømninger i land rundt oss vil påvirke norsk politikkutforming. Kvinners mulighet og evne til å organisere seg for å ivareta sine interesser, både nasjonalt og på tvers av landegrenser, vil derfor være av stor betydning.

Noen juridiske konsekvenser av EØS-avtalen

Siden Norge ikke har forhandlet med EF om medlemskap, vil vi her begrense oss til å kort kommentere noen av de områdene der EFs

regelverk kan få betydning for Norge ved en eventuell EØS-avtale. De tre områdene i EØS-avtalen som er særlig viktige i forhold til denne rapportens tema, er likestilling, arbeid og sosiale rettigheter. Alle disse tre områdene har vært inkludert i EØS-forhandlingene.

EØS-regelverket formes med utgangspunkt i EFs regelverk. De av EF-reglene som tas inn i EØS-avtalen er valgt ut av EFTA-landene og EF i fellesskap. Etter at avtalen har trådt i kraft, vil EFTA-landene og EF samarbeide om utviklingen av nye regler for EØS-området. Slike regler må vedtas enstemmig i EØS-rådet. Norge vil formelt ha mulighet til å hindre at regler som ikke er tilfredsstillende for oss, blir vedtatt (Arbeiderpartiets Kvinnebevegelse 1991).

Likestillingslovgivning

EFs likestillingsrett er innarbeidet i EØS-avtalen. En egen artikkel motsvarer for eksempel Romatraktatens artikkel 119, og de vedtatte likestillingsdirektivene er inkludert i avtalen. Ifølge Hoel (1990) er det ingen kollisjon mellom Norges og EFs likestillingslovgivning. Det er imidlertid forskjeller mellom de to regelsettene (jf kapittel 3). Norsk likestillingslovgivning dekker flere områder enn EFs lovgivning. Den krever for eksempel at minst 40 prosent av hvert kjønn er representert i alle offentlige utvalg. Det er også forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame i Norge. I tilfeller der vår likestillingsrett er sterkere utviklet enn EØS/EFs, har vi imidlertid full anledning til å opprettholde bedre ordninger.

Arbeid

EØS-avtalen vil omfatte prinsippet om fri bevegelse av personer.⁹¹ Det betyr at en norsk statsborger fritt kan reise til et EØS-land for å søke arbeid der, og at en EØS-borger fritt kan reise til Norge for å søke arbeid her. Arbeidssøkere som ikke innen tre måneder har klart å finne arbeid, kan bli bedt om å forlate landet.

Et annet aspekt ved arbeidslivet som berøres av EØS-avtalen er arbeidsmiljøet. I EF skiller en mellom arbeidsmiljø, forstått som hvordan arbeidet organiseres, og produktutforming og merking, som faller inn under reglene for fri varebevegelse. Arbeidsmiljødirektivene er minimumsdirektiver (artikkel 118A). De angir et minimum når det gjelder sikkerhet og miljø på arbeidsplassen. De direktivene som omfatter produktstandarder er maksimumsdirektiver (artikkel 100A). Det enkelte land kan verken gi strengere eller mindre strenge regler.

Norge og de andre nordiske landene kjennetegnes av høye krav til miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. På enkelte områder stiller EF strengere krav eller regulerer områder som ikke reguleres i Norge, for eksempel direktivet om arbeid ved skjermterminaler.⁹² På andre områder stiller Norge strengere krav enn EF. Dette gjelder for eksempel klassifisering og merking av farlige stoffer og preparater. I Norge klassifiseres 193 preparater som kreftfremkallende, mens det tilsvarende i EF er 95 preparater. Norge har også strengere krav til merking av løsemidler, og til hvor store mengder av et farlig stoff som kan inngå i et produkt før det klassifiseres som farlig.

Norske regler for arbeidsmiljø og sikkerhet tilpasses nå EFs regelverk, men Norge har fått gjennomslag for overgangsordninger,

⁹¹ Dette omfatter arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres medfølgende familiemedlemmer. Studenter, pensjonister og andre gis rett til opphold i et annet EØS-land under visse forutsetninger.

⁹² 89/656/EØF.

slik at nasjonal lovgivning kan gjelde i påvente av ny og bedre lovgivning i EF.⁹³ Overgangsordningene i EØS-avtalen innebærer at høyere norske standarder på arbeidsmiljøområdet kan gjelde fram til 1995. Hvis ikke EF innen den tid har kommet opp til norsk nivå, skal avtalen reforhandles. På de områdene vi har fått overgangsordninger i EØS-avtalen er det en *formell* mulighet for opprettholdelse av norsk regelverk også etter 1995.⁹⁴

Et tredje tema som kommer opp i debatten om EØS-avtalen er muligheten for at utenlandske selskaper tar oppdrag i Norge uten å følge norske tariffbestemmelser, og dermed underbyr norske arbeidstakere på lønnskrav eller krav om sosiale rettigheter. En slik form for sosial dumping kan tenkes å presse ned lønnsnivået i enkelte bransjer. Problemet er ikke nytt i norsk sammenheng. Vi har i mange år hatt problemer med ulovlige leiefirmaer og kontraktørvirksomhet som underbyr norsk arbeidskraft. Hovedregelen i EØS vil være at vertslandets lønns- og arbeidsvilkår skal legges til grunn ved tilsetning av arbeidstakere fra andre EØS-land. I Norge fastsettes lønnsvilkår ofte i form av tariffavtaler. For å sikre at norske lønnsavtaler gjelder for utenlandske arbeidstakere, både individuelt og for personer som er ansatt via leiefirmaer og kontraktører, må Norge vedta lover på området.⁹⁵

⁹³ For en nærmere sammenlikning av standarder for helse, sikkerhet og miljø i Norge og EF, se Tørres m.fl. (1991) og Tørres (1992).

⁹⁴ Den praktiske betydningen av dette kan være uklar (Tørres 1992). EØS-avtalen legger generelt opp til lik regelutvikling (felles nivå) innen EØS og EF. Hvis det ikke oppnås enighet om felles løsninger, åpner EØS-avtalen for såkalte balanserende mottiltak. Det vil si at visse EØS-bestemmelse på det berørte området kan settes ut av kraft, og at avtalene fra før EØS-avtalen vil gjelde på dette området (Dølvik m.fl. 1991b). Forøvrig henvises til Roma-traktatens artikkel 36, der det gis et generelt unntak for fri bevegelse av varer dersom dette er begrunnet med hensyn til den offentlige sikkerhet, beskyttelse av menneskers liv og sunnhet mv.

⁹⁵ Se for øvrig Dølvik m.fl. 1991b

Sosiale rettigheter

EØS-avtalen slår fast at EF- og EFTA-landene skal samarbeide om utviklingen av en sosial dimensjon som kan omfatte hele EØS-området. Ved en eventuell EØS-avtale vil deler av EFs regelverk på det sosialpolitiske området gjelde også for Norge. Det konkrete regelverk som allerede er vedtatt under EFs sosiale dimensjon, er inkludert i EØS-avtalen. De direktiver og forordninger på det sosiale området som blir vedatt fram til slutten av 1992, står også på listen over den EF-lovgivning som EFTA-landene ønsker å inkludere i EØS-avtalen.⁹⁶

EØS-avtalen omhandler ikke alderspensjoner, sykepenger eller arbeidsledighetstrygd spesielt, men disse formene for inntektssikring omfattes av de bestemmelsene som angår sosial sikkerhet generelt. Uansett tilknytningsform til EF vil reguleringen av disse sosiale rettighetene være et nasjonalt anliggende. Norge vil selv ha styring med adgangskriterier, tildelingskriterier, kompensasjonsnivå og varighet for de ulike formene for inntektssikring.

I EF arbeides det riktignok med å sette minimumsstandarder for sosiale ytelser, blant annet for kompensasjonsnivå på sykepengene.⁹⁷ Dersom slike framtidige minimumsstandarder skulle inkluderes i EØS-regelverket, vil Norge måtte forholde seg til dem. Siden vi allerede har noen av de beste inntektssikringsordningene i Europa, vil slike minimumsregler bare ha betydning som vern mot radikale nedskjæringer i norske ordninger. Siden EF også bare

⁹⁶ Dette vil skje enten ved at Stortinget blir forelagt disse rettsaktene før avtalen trer i kraft eller ved at vedtatte EF-direktiver og forordninger gjøres til EØS-lovgivning ved en enstemmig beslutning i EØS-komiteen (Arbeidsgruppen for EF og Den sosiale dimensjon i europeisk integrasjon 1992).

⁹⁷ Selv om det ikke foreligger konkrete forslag på hvor høyt kompensasjonsnivået skal være, heter det at målsettingen på sykepengeområdet må være at "en betydelig del av lønnen skal opprettholdes" (Hagen og Hippe 1991).

fastsetter minimumsstandarder, må vi ikke justere vår ordning nedover.

Direktivforslagene om atypisk arbeid tar blant annet sikte på at deltidsansatte og ansatte på midlertidige kontrakter skal likebehandles i forhold til heltids- og fastansatte når det gjelder sosiale rettigheter, både lovfestete og avtalte (jf kapittel 3). I Norge har arbeidsgivere rett til å ekskludere enkelte deltidsarbeidende og midlertidig ansatte for eksempel fra tjenestepensjonsordninger. Direktivforslagene om likebehandling av personer i atypisk arbeid vil sikre like rettigheter i tjenestepensjonsordninger for deltids- og fulltidsansatte, og kan bidra til å styrke mange norske kvinners pensjonsrettigheter, blant annet i forhold til tjenestepensjoner i stat og kommune.

Velferdsytelser og mobilitet

Dersom Norge velger en tettere tilknytning til det indre marked, vil dette innebære at Norge blir medlem av et stort europeisk arbeidsmarked. Norske arbeidstakere (og selvstendige) har rett til å ta seg jobb i et EØS-land, mens arbeidstakere fra EØS har rett til arbeids- og oppholdstillatelse i Norge.⁹⁸ For å tilrettelegge forholdene for fri bevegelse av arbeidskraft, har EF utviklet regler for teknisk koordinering av medlemslandenes trygdesystemer.⁹⁹ Koordinering av trygderettigheter under et felles arbeidsmarked skal også gjelde i EØS-avtalen.¹⁰⁰

Hovedprinsippet i EØS-avtalen vil være at de nasjonale trygdesystemene opprettholdes som uavhengige systemer (jf kapittel 2).

⁹⁸ Familiemedlemmer får også oppholdstillatelse.

⁹⁹ EF-forordning 1408/71

¹⁰⁰ Norge har allerede bilaterale avtaler med flere land i og utenfor EF om koordinering av trygder.

Dersom en norsk statsborger tar seg jobb i et EØS-land, vil han eller hun oppnå de samme sosiale rettigheter som landets egne statsborgere. Pensjonsrettigheter som er opparbeidet gjennom den norske folketrygden bevares. Prinsippet i EØS-avtalen er at EØS-borgere som får arbeid i et annet land, har de samme trygderettighetene og opptjeningsbetingelsene som landets egne borgere.

Koordineringsregler som er tatt inn i EØS-avtalen vil gjelde trygdelovgivningen for følgende stønadsformer: Medisinsk behandling ved sykdom og fødsel, sykepenger, fødselspenger, uføretrygd, yrkesmessig attføring, barnetrygd mv, ytelser til etterlatte og ved oppnådd aldersgrense, yrkesskade/-sykdom, dødsfall og arbeidsledighet. Det betyr at EØS-avtalen vil gjelde for alle de sosiale rettigheter vi har omtalt i denne rapporten (jf kapittel 5).

Økonomisk utvikling

Det har vært foretatt flere analyser av det indre markedes mulige effekter på norsk næringsliv. I en analyse av mulige virkninger for norsk industri, konkluderer for eksempel Golombek (1991) med at en EØS-avtale kan true 15 000 arbeidsplasser, først og fremst i hjemmekonkurrerende industri. Økt konkurranse fører til press på prisene, og dermed press på driftsmarginer og lønnsomhet, med fare for nedleggelse som resultat. Golombek forutsetter uendret kostnadsnivå og produktivitet. Lavere lønnskostnader og/eller økt produktivitet kan bidra til å redusere trusselen.

Uansett formell tilknytning til EF kan EFs indre marked også få en positiv effekt for norsk industri. Den forventete reduksjonen i priser kan gi økt etterspørsel og samlet produksjon, og noe av denne økningen vil komme norsk næringsliv til gode. Ifølge Golombek er det imidlertid først og fremst bedriftene på eksportmarkedet som vil nyte godt av dette (Dagens Næringsliv 30.01.1992). Golombek

advarer industrien mot å overdramatisere betydningen av forskjellige institusjonelle tilknytninger til det indre marked. Det som er godt skjermet i dag, vil forbli det ved en eventuell EØS-avtale. Resten av industriproduksjonen omsettes allerede i dag på markeder som er ganske åpne.

Norman og Orvedal (1990) har foretatt beregninger av velferds-virkningene for Norge av å bli med i det indre markedet (via EØS eller EF).¹⁰¹ Norman og Orvedal konkluderer med at Norge har like mye å tjene på en europeisk integrasjon som det dagens EF-land kan tjene, og muligens mer. Videre finner de at Norge vil tape på ikke å bli med i det indre markedet, men at tapet er beskjedent. Det betyr at hoveddelen av kostnadene ved å stå utenfor er tap av en mulig gevinst.¹⁰²

1992-programmets konsekvenser for Norge vil dels avhenge av Norges valg av tilknytningsform, dels av hvilken næringspolitikk vi kommer til å føre og bedriftenes strategier for å mestre endringene. Konsekvensene avhenger også av hvordan konkurrentlandene og deres næringsliv reagerer. Virkningene av det indre markedet er ikke noe som kommer automatisk, de beror i stor grad på hva vi gjør for å utnytte mulighetene og overvinne utfordringene (Dølvik m.fl. 1991a).

¹⁰¹ De har benyttet en simuleringsmodell tilsvarende den som er benyttet i Cecchini-analysen (analyse på virkninger av det indre marked på EF-nivå). I følge Cecchinis anslag vil etableringen av det indre marked gi et engangsløft i den økonomiske aktiviteten tilsvarende økt samlet bruttonasjonalprodukt i EF-landene på rundt 5 prosent. Det anslås at i løpet av fire-seks år vil sysselsettingen øke med 1,8 mill. nye jobber og at arbeidsledigheten vil bli redusert med 1,5 prosentpoeng (Cecchini 1989).

¹⁰² Det er, som forfatterne selv påpeker, grunn til å understreke usikkerheten ved beregningene. Dersom bedriftenes forutsetninger knyttet til deltakelse eller ikke deltakelse i det indre markedet fører til endret atferd når det gjelder investeringer og lokalisering, kan virkningene bli annerledes.

Vil vi ha råd til å opprettholde den norske velferdsstaten?

Kvinner er på mange måter mer avhengige av offentlig sektor enn menn. De er på en del områder mer avhengige av velferdsstatens tjenester, for eksempel i forbindelse med fødsler, barnetilsyn og eldreomsorg. De er også avhengige av en godt fungerende velferdsstat, fordi det tradisjonelt er kvinnene som må ta seg av de omsorgsoppgavene velferdsstaten ikke dekker. Svekket helsetjeneste og eldreomsorg kan tvinge mange kvinner ut av arbeidslivet og inn i omsorgsarbeid i hjemmene. Dessuten er offentlig sektor kvinnes viktigste arbeidsgiver. Dersom den svekkes med den følge at arbeidsplasser går tapt, kan det ramme kvinnesysselsettingen særlig hardt. Spørsmålet om velferdsstatens framtid er derfor særlig aktuelt for kvinner.

Motstandere og tilhengere av deltakelse i det indre marked er uenige om EØS/EFs virkning på velferdsstaten. På den ene siden hevder tilhengerne at norsk deltakelse i det indre marked kan være positivt for velferdsstatens inntektsgrunnlag. Velferdsstaten kan bare opprettholdes dersom vi har tilstrekkelig økonomisk bæreevne og dersom vi gjenvinner innflytelse over økonomien gjennom internasjonalt samarbeid (Dølvik m.fl. 1991b).

På den andre siden hevder motstanderne at europeisk integrasjon er en trussel mot velferdsstaten, blant annet fordi presset for harmonisering av skattene kan redusere det offentliges inntekter, slik at det blir umulig for sektoren å løse de oppgavene den har i den norske velferdsstaten.

Allerede i dag pågår det en debatt om velferdsstatens framtid, uavhengig av tilknytning til EF. De siste årene er velferdsstaten blitt utsatt for kritikk. Denne kritikken er dels begrunnet med at velferdsstaten har hatt problemer med å møte de sosiale og demografiske endringer i samfunnet på en tilfredsstillende måte, dels med at

effektiviteten og servicen i offentlig sektor er for dårlig. Kritikken retter seg også mot velferdsstatens økende finansieringsvansker. Den norske velferdsstaten er godt utbygd, men et bredt utvalg av velferdsytelser/-tjenester er kostnadskrevende. Utviklingen med vekst i antall uførepensjonerte, økt arbeidsledighet og økende andel eldre i samfunnet har medført et stort press på de offentlige velferdsordningene, og mange frykter at velferdsstaten på sikt ikke skal ha råd til å "forsørge de trengende".

Skatteharmonisering - en trussel mot offentlig sektor?

Driften av offentlig sektor er avhengig av finansiering via direkte og indirekte beskatning. Et viktig spørsmål i Norges forhold til EF og det indre markedet er derfor om Norge, som et resultat av EFs avgiftspolitik, vil bli tvunget til å tilpasse sine avgiftssatser til dem som gjelder i EF. Hvilke konsekvenser vil det i så fall få for offentlig sektor?

Ministerrådet vedtok i juni 1991 midlertidige overgangsordninger for indirekte beskatning i forbindelse med etableringen av det indre markedet. Ordningene skal gjelde fra 1. januar 1993 til 1. januar 1997. Det er vedtatt å innføre minimumssatser for moms og alkohol- og tobakksvarer. Momssatsene på standardvarer skal være minimum 15 prosent og på visse nødvendighetsvarer minst 5 prosent. Med dette vedtaket er det i prinsippet fritt fram for medlemslandene å opprettholde høyere satser enn de felles minimumssatsene. Virkningen for Norge vil først og fremst være knyttet til avviklingen av grensekontrollen og utsiktene til en økning av grensehandelen.

EØS-avtalen innebærer ikke at Norge forplikter seg til å forandre sine skatter og avgifter. Skattespørsmålet har ikke vært tema i EØS-forhandlingene, og de norske grensekontrollene blir ikke berørt av EØS-avtalen. Man må imidlertid regne med at markedspress kan

gjøre seg gjeldende i en slik grad at Norge blir nødt til å endre sitt avgiftssystem.¹⁰³ Det gjelder også ved en fortsatt frihandelsavtale.

Norge må uansett tilknytningsform konkurrere på verdensmarkedet, ikke minst i kampen om risikovillig kapital. Dette kan føre til press på skattesystemet. Dette gjelder særlig for kapital- og bedriftsbeskatning.

Det hersker enighet om at offentlig sektor vil oppleve et visst inntektstap fra moms og særavgifter på grunn av lovregulert skatteharmonisering i forbindelse med EF-medlemskap. Det har vært foretatt flere undersøkelser for å beregne størrelsen på det offentliges inntektstap ved et eventuelt medlemskap i EF.¹⁰⁴ Paus (1991) anslår at et eventuelt inntektstap kan bli mellom 2 og 11 milliarder kroner. Inntektstapet skyldes redusert merverdiavgift og særavgifter på tobakk og alkohol.

Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til slike tallberegninger. Tallene er kommet fram på grunnlag av direkte statiske sammenlikninger av satser. Det vil si at man bare beregner inntektstapet det offentlige ville ha fått dersom forbruksmønster ikke endret seg som en følge av avgiftsendringer. Man antar for eksempel at alkoholkonsumet ikke øker selv om pris til forbruker reduseres kraftig. Dessuten ser man bort fra den dynamiske effekten av en lettelse i den indirekte beskatningen. Ved en generell nedgang i moms- og særavgifter vil privat sektors kjøpekraft stige, noe som kan gi økt

¹⁰³ Våre indirekte skatter vil for eksempel være avhengige av Sveriges politikk på dette området. Et eventuelt svensk EF-medlemskap, der Sverige får de samme avgiftssatser som EF for øvrig, vil kunne påvirke de norske skatte- og avgiftssatsene, uavhengig av norsk tilknytningsform til det indre markedet. Det skyldes at grensehandelen mot Sverige trolig vil øke hvis svenske avgifter blir vesentlig lavere enn de norske.

¹⁰⁴ Inntekts- og formueskatt samt beskatning av renter og andre kapitalinntekter er holdt utenfor.

etterspørsel, og dermed større beskatningsgrunnlag. Det kan et stykke på vei redusere det offentlige inntektstapet.

Videre forutsetter beregningene at nye skattesatser er den eneste politikkendringen som foretas. I praksis er det mer sannsynlig at endrete skatter følges opp av andre tiltak for å redusere det offentlige inntektstapet. Inntektstapet på moms og særavgifter kan for eksempel et stykke på vei kompenseres ved å øke miljøavgiftene og pålegge formuesskatt (se forøvrig Cappelen og Storm 1990 og Paus 1991).

EF har dessuten andre skattepolitiske initiativ på dagsordenen, for eksempel å innføre felles miljøavgifter, som vil være en ny inntektskilde for de nasjonale statskassene (Dølvik m.fl. 1991b).

Muligheten til å finansiere en stor offentlig sektor er for øvrig avhengig av politisk vilje i Norge og en positiv utvikling i norsk økonomi, og ikke bare nivået på enkelte avgifts- og skattesatser. Formell frihet i skattepolitikken må vurderes opp mot eventuelle negative effekter for norsk økonomi ved å stå utenfor EF og EØS.

Trues kvinnearbeidsplassene av de fire frihetene?

I det indre markedet skal de fire frihetene gjelde (fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft). Hensikten er å legge forholdene til rette for størst mulig konkurranse, for dermed å kunne hente ut effektiviseringsgevinster og økonomisk vekst.

Den økonomiske veksten ventes å skulle bidra til sysselsettingsøkning og nedgang i arbeidsledigheten. Hvor store effektiviseringsgevinstene og den økonomiske veksten vil bli, er som nevnt omstridt. Hvordan fordelingen av eventuelle gevinster av det indre markedet vil bli, geografisk og sosialt, er det også vanskelig å si noe sikkert om.

Norske kvinner har høy sysselsetting, men sysselsettingsandelen er likevel noe lavere enn menns. Svært mange kvinner arbeider deltid. De har gjennomgående lavere kompetanse og er lavere

plassert på stillingsstigen enn menn. Kvinner har også lavere gjennomsnittslønn. Dessuten arbeider de i et begrenset antall næringer i forhold til menn. Hovedtyngden av kvinner arbeider innenfor privat og offentlig tjenesteyting, og offentlig sektor er kvinnes viktigste arbeidsgiver (jf kapittel 4). Spørsmålet er om det er grunn til å tro at kjennetegnene ved norske kvinners yrkesdeltakelse gjør dem særlig utsatt for den økte konkurransen det indre marked ventes å føre med seg.¹⁰⁵

Fri flyt av arbeidskraft

Fri flyt av arbeidskraft innebærer at arbeidstakere fra EØS- og EF-landene lettere skal kunne søke arbeid over landegrensene. Norge har relativt høye lønninger for arbeid på lavt kompetansenivå. Det er derfor rimelig å anta at Norge vil virke tiltrekkende på arbeidstakere fra land med lavere lønninger. Det er likevel vanskelig å si noe om i hvilken grad norske kvinnearbeidsplasser vil bli truet av denne formen for konkurranse.

Et nøkkelspørsmål i den forbindelse er om den europeiske arbeidskraften i det hele tatt kan sies å være særlig mobil. Erfaringer fra EF og det felles nordiske arbeidsmarkedet, som har eksistert siden 1954, viser at mobiliteten i form av flytting mellom landene er begrenset, og at den holder seg konstant.¹⁰⁶ Rundt 2 prosent av EFs befolkning bor i et annet EF-land enn sitt hjemland, mens tallet for Norden er 1 prosent. Det viser seg videre at mobiliteten er størst for kvalifiserte arbeidstakere. Det skulle trekke i retning av at kvinnearbeidsplasser i lavkvalifiserte bransjer ikke vil være spesielt truet av utenlandske arbeidstakere.

¹⁰⁵ Se Dølvik m.fl. 1991b for en gjennomgang av den europeiske integrasjonens konsekvenser for ulike bransjer.

¹⁰⁶ Et unntak er den finske immigrasjonen til Sverige i 1960-årene.

De stigende arbeidsledighetstallene i Norge, som nå nærmer seg EF-nivå, trekker også i samme retning. Arbeidsledighet vil redusere mulighetene for EF-borgere til å få jobb i Norge.

I denne sammenhengen er det likevel viktig å merke seg at de fattigste EF-landene (Hellas, Spania og Portugal) ikke fikk fulle rettigheter i EFs arbeidsmarked med en gang de ble medlemmer. Hellas fikk fulle rettigheter først i 1988. Spania og Portugal blir først fullverdige medlemmer på det frie arbeidsmarkedet fra 1. januar 1993. Disse landene har historisk sett en relativt mobil arbeidskraft. Dessuten har landene lavt lønnsnivå og stor arbeidsledighet.

For å øke arbeidskraftens mobilitet, har EF vedtatt ordninger som skal sikre at den enkeltes utdanning og yrkeserfaring skal kunne brukes i alle medlemslandene. EFs ministerråd vedtok i desember 1988 et direktiv for gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis for videregående utdanninger¹⁰⁷ av minst tre års varighet.¹⁰⁸

Disse systemene er under utvikling og kjennetegnes generelt ved at medlemslandene skal godkjenne en utdanning fra et annet land hvis utdanningsnivået i det landet hvor den skal brukes, er på et tilsvarende eller lavere nivå. Dersom det er betydelig forskjell i utdanningens lengde eller innhold, skal vertslandet likevel kunne kreve at de faglige kvalifikasjonene blir dokumentert gjennom en prøve, eller stille krav om en praksisperiode. Tilsvarende regler vil ventelig gjelde for hele EØS-området.

Språk er en sterk mobilitetsbarriere. En EØS-avtale vil fjerne myndighetenes adgang til å nekte yrkesbevilgning på grunn av manglende norskkunnskaper. (Arbeidsgiver kan imidlertid stille krav om språkkunnskaper hos arbeidstaker.) Det er usikkert hvor stor praktisk betydning en slik lovendring vil få for norske kvinnearbeids-

¹⁰⁷ Dir 89/48/EØF

¹⁰⁸ I tillegg finnes det sektordirektiver som særskilt regulerer ulike utdanninger innenfor helsesektoren (jf artikkel 2 i dir 89/43/EØF).

plasser, for eksempel i helsesektoren. Det virker lite sannsynlig at man vil få noe større tilsig av utenlandsk arbeidskraft i den offentlige delen av helsesektoren. Derimot øker muligheten til å ansette helsearbeidere fra EØS-området i de tilfellene der det er mangel på norsk, relevant arbeidskraft. Det samme gjelder muligheten til å ansette utenlandsk personale på områder der man mangler kompetanse i Norge.

Det er felles for samtlige EF og EFTA-land at arbeidsstyrken, altså mennesker i aldersgruppen 15-64 år, på sikt vil synke. Dersom samfunnets produksjon av varer og tjenester likevel skal opprettholdes, blir det nødvendig at en større andel av arbeidsstyrken er aktiv i arbeidslivet. Ikke minst vil en stadig større andel av eldre i befolkningen føre med seg et voksende behov for omsorgstjenester. Slike demografiske forhold peker i retning av at den reservearbeidskraften som kvinner utenfor arbeidslivet representerer, vil bli sterkt etterspurt.

Den synkende arbeidsstyrken er en av årsakene til at EF-kommisjonen i handlingsprogrammer og offisielle uttalelser legger stor vekt på rekruttering av unge kvinner, også småbarnsmødre, til arbeidsstyrken. De demografiske endringene skjer uavhengig av det indre markedet. EFs politikk for å tilpasse seg disse endringene er derimot av betydning for kvinners situasjon på arbeidsmarkedet i Europa.

Utflagging av kvinnearbeidsplasser

Avviklingen av valutarestriksjoner og frie kapitalbevegelser gjør det lettere for bedrifter å flytte sin virksomhet til lavkostland, eller å investere i ny virksomhet i disse landene. Konkurransen fra lavkostland er noe norsk arbeidsliv alltid vil møte. Det indre markedet forventes imidlertid å føre til økt konkurranse knyttet til kvalitet, produktivitet, kompetanse og transportkostnader. Dette taler for at

bransjer som utelukkende har billig arbeidskraft som konkurransefortrinn, kan få svekket sin konkurranseevne.

Spørsmålet om hvorvidt en realisering av det indre markedet vil øke omfanget av utflagging, er omstridt. Dølvik m.fl. (1991a) hevder at frykten for en storstilt utflagging er overdrevet. Men det er likevel klart at svært arbeidsintensive virksomheter, hvor arbeidskraftkostnadene utgjør en tungtveiende del av de samlede kostnadene, vil ha de sterkeste incentivene til utflagging. Bedrifter som kan benytte ufaglært eller lavt kvalifisert arbeidskraft vil også lettere kunne flytte produksjonen til land med lavere utdanningsnivå. Begge disse forholdene trekker i retning av at en del *kvinnearbeidsplasser* vil være utsatt for utflagging. Teko- og fiskeforedlingsindustri er to eksempler, men der har mye av utflaggingen allerede skjedd, uavhengig av det indre marked. Enkelte hevder dessuten at faren for utflagging kan være større dersom Norge står utenfor det indre marked.

Økende og varig arbeidsledighet ser mer og mer ut til å bli et felleseuropeisk problem, som heller ikke Norge klarer å unngå. Det er usikkert om arbeidsledigheten i Norge vil avta eller øke som følge av en tilknytning til det indre markedet. Norge opplever i dag den høyeste arbeidsledigheten siden annen verdenskrig, og de færreste regner med at dette problemet vil finne noen snarlig løsning, verken innenfor eller utenfor det indre markedet.

Erfaringer såvel innenfor som utenfor EF, tyder på at det er de lavest kvalifiserte som først mister jobben når bedrifter legger ned eller innskrenker. Det er også disse som har størst problemer med å finne en første jobb. Fordi kvinner gjennomgående har lavere kvalifikasjoner enn menn, står de sannsynligvis i en særlig utsatt posisjon.

Offentlig sektor og velferdsordningene

Muligheten til å opprettholde og eventuelt videreutvikle de norske velferdsytelsene avhenger av offentlig sektors finansieringsevne. Allerede i dag har velferdsstaten økende finansieringsvansker og, uavhengig av tilknytningsform til EF, vil den norske velferdsstaten ha økonomiske problemer. Hvorvidt disse problemene kan ha særlig betydning for kvinner er usikkert. Det avhenger av om de norske velferdsordningene endres på en måte som gjør dem mindre kvinnevennlige.

Det er i denne sammenheng viktig å peke på at det siste år ble gjennomført to "reformer" i den norske folketrygden: innføring av pensjonspoengopptjening under omsorgsarbeid og nedskjæringer i tilleggspensjonssystemet. Den førstnevnte reformen kommer hovedsakelig kvinner til gode, idet kvinner har hovedansvar for omsorgsarbeidet. Nedskjæringene i tilleggspensjonssystemet¹⁰⁹ har størst negative konsekvenser for menn, siden det er flest menn som har så høye inntekter at de rammes av senkingen av G-taket. For øvrig er lengden på omsorgspermisjonen blitt forlenget en rekke ganger de siste årene.

Bevisstheten omkring kvinners situasjon i det sosiale rettighets-systemet er forholdsvis stor. Det er derfor lite trolig at velferdsstatens finansieringsproblemer vil ramme ytelser til kvinner i større grad enn ytelser til menn. Dersom det blir en generell nedskjæring i folketrygdens ytelser, kan imidlertid dette komme til å ramme kvinner økonomisk hardere enn menn. Dette fordi færre kvinner enn menn har opparbeidet økonomiske rettigheter utenfor folketrygden, og fordi særtrekk ved kvinners arbeidssituasjon medfører at de

¹⁰⁹ Teknisk sett er dette gjort på to måter. Man har redusert pensjonsprosenten fra 45 til 42 og i tillegg senket G-taket, slik at man nå får full uttelling for inntekter mellom 1G og 6G, og uttelling for en tredel av inntekten mellom 6G og 12G. Tidligere fikk man uttelling for en tredel av inntekten mellom 8G og 12G.

ytelsene kvinner mottar er betydelig lavere enn de ytelsene menn mottar.

Mot en ny europeisk velferdsmodell?

Ved en formell tilknytning til det indre marked vil den norske velferdspolitikken kunne påvirkes via juridiske kanaler. Den økonomiske utviklingen vil som sagt ha betydning uansett tilknytning. I tillegg til dette vil trolig det kulturelle, politiske, ideologiske klima i Europa ha innflytelse på hvordan vi utformer vår velferdspolitik. Norsk tilknytning til EF vil ventelig føre til økt utveksling av erfaringer og institusjonelle løsninger med sentrale EF-land, og norsk sosialpolitikk vil være påvirket av ideologiske og politiske strømninger i de andre europeiske landene uansett formell tilknytning.

Det reiser seg flere interessante spørsmål i denne sammenheng. Vil den økonomiske integrasjonsprosessen legge føringer på vår velferdspolitik i retning av en kontinental velferdsmodell? Hva slags velferdsutvikling kan forventes å finne sted i Europa? Vil Delors drøm om en europeisk velferdsstat gå i oppfyllelse, og hva slags form vil i tilfelle denne velferdsstaten få?

De norske velferdsordningene er allerede presset. De er dyre å finansiere, og finansieringsproblemene bidrar til å svekke folks tillit til dem. En konsekvens av dette er en utvikling i retning av større satsing på yrkesbasert og privat inntektssikring. Dette er en utvikling vi finner igjen i hele Vest-Europa.

Det er ikke dermed sagt at folk ikke ønsker en sterk velferdsstat. Undersøkelser viser bred oppslutning om de statlige ordningene (Bogen og Langeland 1989, Fløtten 1991), men en betydelig andel mener at velferdsstaten skal sørge for minstesikringen, mens toppsikring skal være opp til hver enkelt.

Når det gjelder en eventuell utvikling av en felles europeisk velferdsmodell, skisserer Hagen (1991b) tre mulige retninger for en EF-basert velferdsmodell. EFs potensielle velferdspolitikker vil ikke utformes som et teoretisk valg mellom en kontinental eller en nordisk modell, men heller være et resultat av en politisk prosess der ulike interesser er i konflikt. Hagen legger vekt på hvilke beslutningsprosesser som kan gå forut for en mulig overnasjonal sosialpolitikk, og skiller mellom tre modeller: en byråkratisk, en korporativ og en demokratisk.

En velferdspolitisk utvikling ifølge en *byråkratisk strategi* innebærer at eventuelle sosiale minstereguleringer utvikles gjennom byråkratiske prosedyrer, hvor hensynet til legitimitet av en eventuell lovgivning vil komme i første rekke. Denne modellen vil trolig åpne for at organiserte interessegrupper får innflytelse over utviklingen av velferdspolitikken. Ifølge Hagen vil denne strategien sannsynligvis medføre at vi får en sosialpolitikk med to hovedelementer: For det første minstesikring for å møte de mest synlige effekter av sterkere økonomisk konkurranse, for det andre en politikk som ikke truer interessene til de sterkeste gruppene. Det vil si at sosialpolitikken rettes mot lønnstakerne, mens (ikke-organiserte) grupper utenfor arbeidsmarkedet vil ha liten mulighet til å vinne fram i beslutningsprosessen.

En *euro-korporativ strategi* vil innebære visse politiske rettigheter for fagorganisasjonene forankret på overnasjonalt nivå. Som nevnt har allerede Delors og Kommissjonen forsøkt å omgå de byråkratiske og demokratiske kanaler ved å få partene i arbeidslivet til å forhandle om velferdspolitiske spørsmål (jf kapittel 2). Det er fullt mulig å tenke seg at det overlates til disse partene å forhandle fram forslag til en overnasjonal sosiallovgiving. En slik beslutningsmodell vil også trekke i retning av en konsentrasjon om lønnstakernes rettigheter, mens andre deler av velferdspolitikken forblir et nasjonalt anliggende.

Verken en byråkratisk eller en korporativ strategi vil være en god løsning på den nåværende kritikken mot EFs demokratiske underkudd (jf kapittel 2). Begge modellene innebærer en sosialpolitisk utvikling som foregår med svak forankring i demokratiske organer på europeisk nivå. Begge disse formene for overnasjonal regulering vil lettest fange opp interessene til de best organiserte lønnstakerne. Ved en *demokratisk strategi* vil imidlertid muligheten for utviklingen av et europeisk "social citizenship" være til stede, hvor den enkeltes grunnleggende sosiale rettigheter knyttes til medborgerskapet. Denne strategien medfører at beslutninger om en overnasjonal sosiallovgivning tas i parlamentet. De sosiale rettighetene vil i mindre grad være avhengige av arbeidsmarkedsatferd eller familiestatus, og det er større sannsynlighet for at flere gruppers interesser vil være representert i beslutningene.

Ut fra de kriteriene vi har satt for en kvinnevennlig velferdsstat, er den demokratiske strategien å foretrekke. Flesteparten av kvinnene i EF-landene er utenfor arbeidslivet, og det er ingen fordel for disse kvinnene om sterke interessegrupper i arbeidslivet dominerer den sosialpolitiske dagsorden.

Kvinner innflytelsesmuligheter

Kvinner stilling ved en tettere europeisk integrasjon er ikke bare avhengig av økonomiske og juridiske forhold. Norske kvinners utsikt til å bevare og eventuelt videreutvikle sin stilling i arbeidsmarkedet og det sosiale rettighetssystemet er i høy grad avhengig av deres evne og mulighet til å øve politisk innflytelse. Dette gjelder både i forhold til nasjonale politiske organer og overnasjonale organer innenfor EF og EØS. Kvinner innflytelsesmuligheter har ikke vært tema for denne rapporten. Det er heller ikke gjennomført andre

studier om norske kvinners innflytelsesmuligheter ved en tettere europeisk integrasjon. Avslutningsvis vil vi kort kommentere viktigheten av kvinnelig politisk representasjon på nasjonalt og overnasjonalt nivå.

Kvinneforskere har i årevis drøftet hvorvidt kvinner har spesielle interesser, hva som er innholdet i disse felles interessene, og om kvinners felles interesser gjør at kvinner bør ses som en representasjonsberettiget interessegruppe.¹¹⁰ Det er en vanlig oppfatning at kvinner og menn, på grunn av ulik posisjon i samfunnet, har forskjellige interesser. For eksempel er spørsmål som har med barn og barneomsorg å gjøre blitt sett som spesielt relevante for kvinner. Studier av kvinnelige politikere viser at kvinner prioriterer bestemte saker uansett partitilhørighet, og at en del kvinnelige politikere sier de hovedsakelig representerer *som kvinner*. Det er også påvist tendenser til økende kjønnsforskjeller i valgatferd i en rekke land (Peterson 1984, Miller m.fl. 1987, Costain 1988, Hedlund 1988).

Det at kvinner (som gruppe) har andre erfaringer, annen livssituasjon og muligens andre interesser enn menn, medfører at kvinner bør representere politisk slik at de kan påvirke politikkutformingen på en for kvinner gunstig måte.

Kvinner har dessuten et krav om å være delaktige i og ha en viss kontroll over samfunnets allmennpolitiske saker. De må delta der de politiske beslutningene fattes. Dette begrunnes ikke bare med at kvinner har særegne interesser, men også med at de politiske organer skal gjenspeile en representativ fordeling av befolkningen. I dette perspektivet er kvinnelig deltakelse en verdi i seg selv, og det er et problem at så få kvinner er med i politiske organer.

Uavhengig av tilknytning til EF må norske kvinner etablere et nasjonalt press for å ivareta sine interesser. Dersom Norge ikke

¹¹⁰ Se for eksempel Sapiro (1988), Diamond og Hartsock (1981), Jonasdottir (1985 og 1989), Halsaa (1988).

velger en tettere tilknytning til EF, må dette presset rettes mot norske myndigheter. Ved en EØS-avtale eller et EF-medlemskap må kvinner også forholde seg til de beslutninger som fattes i overnasjonale organer og øve innflytelse på beslutningsprosessene her.

EFs institusjoner er ofte kritisert for sin mannsdominans (Meehan 1987, Skjønberg 1990, Wiig 1991). Bortsett fra Parlamentet settes EFs politiske organer sammen ved indirekte representasjon. Skal kvinners interesser få større gjennomslag innenfor EF, er det av stor betydning at medlemsnasjonene sørger for en balansert kjønns-sammensetning når de utpeker/velger representanter til EF-institusjonene. Som tidligere nevnt er det heller ingenting i veien for at EF selv innfører kjønnskvalifisering i enkelte av sine institusjoner.

Politisk innflytelse oppnås imidlertid ikke bare gjennom institusjoner som Kommisjon, Parlament, domstol o.l. Kvinner har også muligheter til å gjøre sine interesser gjeldende indirekte gjennom lobbying og direkte gjennom alternative innflytelseskkanaler innenfor EF-systemet (Office for Equal Opportunities, Women's Information Service, The Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men, ekspertnettverkene o.l., jf kapittel 2).

Foruten disse alternative innflytelseskkanalene, vil kvinneorganisering på tvers av landegrenser være viktig. Dette gjelder for eksempel det kvinnepolitiske arbeidet i europeiske fag- og bransjeorganisasjoner, samt internasjonalt samarbeid i kvinneorganisasjoner. Norske kvinners gunstige posisjon kan imidlertid innebære at man får problemer med å formulere felles krav.

Norske kvinner har i forhold til kvinner i mange andre land fortrinn som kan gjøre det lettere å kjempe for sine interesser. Den politiske deltakelsen er høy og har vært det i en del år. I tillegg er utdanningsnivået høyt, og en stor andel norske kvinner er yrkesaktive. Disse forholdene skulle tilsi at norske kvinner har gode forutsetninger for å organisere seg politisk, gjøre seg bemerket og være med der beslutninger fattes. Samtidig vet vi at norske kvinner

har arbeidet hardt og lenge for å nå den posisjonen de har i det norske politiske systemet. Overnasjonal politisk innflytelse krever trolig minst like stor innsats. Norske kvinner stilles med andre ord overfor utfordringer både nasjonalt og overnasjonalt for å beskytte sine egne interesser og forbedre sin egen situasjon.

Litteratur

Addison, J.T. og S.W. Siebert 1991

"The Social Charter of the European Community: Evolution and Controversies"
i *Industrial and Labor Review*, Vol 44, Nr 3.

Arbeiderbladet 7/10 1991

Arbeiderpartiets Kvinnebevegelse 1991

Kvinner i et nytt Europa. Fordypningshefte til Arbeiderpartiets Europadebatt.

Arbeidsgruppen for EF og Den sosiale dimensjon i europeisk integrasjon 1992

Den sosiale dimensjon og EFs indre marked.

Asbjørnsen, Nils 1991

"Konflikt mellom kvinner og menns interesser" i *Samfunnsspeilet* nr 2.

Baldwin, Peter 1991

The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975. New York: Cambridge University Press.

Barth, Erling 1991

"Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn innenfor områder med ulike avtaleformer" i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2/91. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.

Berg, Anne Marie 1991

Arbeidsmiljøet og den sosiale dimensjonen - arbeidstakerrettigheter og arbeidsmiljøreguleringer i Norge og EF. AFI-rapport 2/91. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Bjørklund, Tor 1991

"Sysselsettingen i offentlig sektor 1960- 1990. Noen hovedlinjer i utviklingen" i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2/91. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Blanpain, Roger 1991

Labour Law and Industrial Relations of the European Community. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Bogen, Hanne og Ove Langeland 1989

Privatisering eller fornyelse? Oslo: FAFO-rapport nr 078.

- Brocas, Anne-Marie m.fl 1990
Women and Social Security. Progress towards Equality og treatment. Geneva: International Labour Office.
- Cappelen, Ådne og Erik Storm 1990
 "Norges tilpasning til det indre marked - indirekte skatter" i *Nordisk tidsskrift for Politisk Ekonomi* nr 25/26 1990.
- CEC (Comission of European Communities) 1987
 "Men and Women of Europe in 1987" i *Women of Europe*. Supplement nr 26, December 1987.
- CEC (Comission of European Communities) 1989
Employment in Europe 1989. Directorate - General. Employment, Industrial Relations and Social Affairs.
- CEC (Comission of European Communities) 1989b
 "Women in Graphics" i *Women of Europe*. Supplement nr 30, December 1989.
- CEC (Comission of European Communities) 1990a
 "Childcare in the European Communities 1985-1990" i *Women of Europe*. Supplement Nr 31, August 1990.
- CEC (Comission of European Communities) 1990b
Employment in Europe 1990. Directorate - General. Employment, Industrial Relations and Social Affairs.
- CEC (Comission of European Communities) 1991
Employment in Europe 1991. Directorate - General. Employment, Industrial Relations and Social Affairs.
- Cecchini, Paolo 1989
Europa '92. Realiseringen av det indre marked. Oslo: Dagens Næringslivs Forlag.
- Conroy Jackson, Pauline 1990
The impact of the Completion of the Internal Market on Women in the European Community. Working Paper prepared for the Equal Opportunities Unit of Directorate Generale V of the European Commission. V/506/90-EN.
- Costain, Anne N. 1988
 "Women's claim as special interest" i Carol M. Mueller (red) *The Politics of the Gender Gap*, Vol 12, Sage Yearbooks in Women's Policy Studies.

CREW (Centre for Research on European Women) 1989

Infrastructure and women's employment. Commission of the European Communities V/174/90-EN.

Dagens Næringsliv 27/12 1991

Dagens Næringsliv 13/1 1992

Dagens Næringsliv 30/1 1992

Dahl, Tove Stang 1991

"Kvinner i velferdsstaten" i *Tidsskrift for norsk samfunnsforskning*. Årgang 32, nr 3, ss 217-227.

Departement of Social Security 1989

Tables of Social Benefit Systems in the European Communities. London.

Det sociala skyddsnätet i Vest-Europa 1990. Landbilaga. Konsulentrapport til den Svenske Arbeidsgiverforeningen. Stockholm.

Diamond, Irene og Nancy Hartsock 1981

"Beyond interests in politics" i *The American Political Science Review*, Vol 75, nr 3, ss 716-721.

Due, Cecilie 1991

EF, Norge og likestillingsretten - med spesiell vekt på likelønnsprinsippet. Kvinnerettslige arbeidsnotater nr 45. Oslo: Avdeling for kvinneverett, Universitetet i Oslo.

Dunsire A. K. Hartley og D. Parker 1991

"Organizational Status and Performance: Summary of the findings" i *Public Administration*, Vol 69, Spring 1991.

Dølvik, Jon Erik, Dag Olberg, Dag Stokland 1990

Fagbevegelsen og Europa. Internasjonalisering og Europeisk integrasjon - utfordringer for fagbevegelsen. Oslo: FAFO-rapport nr 102.

Dølvik, Jon Erik, Dag Odnos, Elisabeth M. Stene, Dag Stokland 1991a

Norsk økonomi og europeisk integrasjon. Oslo: FAFO-rapport nr 130.

Dølvik, Jon Erik, Jon M. Hippe, Axel W. Pedersen, Dag Stokland 1991b

Debattepplegg. Fagbevegelsen og Europa. Oslo: FAFO-rapport nr 128.

Eduards, Maud Landby 1986

"Kön, stat och jämsteldhetspolitik" i *Kvinneovetenskaplig Tidsskrift* nr 3/1986 ss 4-14.

Ellingsæter, Anne Lise 1987

"Ulikhet i arbeidstidsmønstre" i *Vedlegg til Arbeidstidsutvalgets utredning*, NOU 1987: 9B.

Ellingsæter, Anne Lise 1989

Normalisering av deltidarbeidet. SØS nr 71. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Ellingsæter, Anne Lise 1990

Fathers working long hours: Trends, Causes and Consequences. Oslo: ISF-Arbeidsnotat 90:2.

Esping-Andersen, Gösta og Walter Korpi 1987

"From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy" i Robert Ericson, Erik Jørgen Hansen, Stein Ringen og Hannu Uusitalo (red) *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*. London: M.E.Sharpe, Inc.

Fløtten, Tone 1991

Godt sikret? Kvinners økonomiske og sosiale sikkerhet. Oslo: FAFO-rapport nr 116.

Gaarder, Andreas 1990

1992 og harmonisering av indirekte skatter. Oslo: FAFO-rapport nr 106.

Golombek, Rolf 1991

Om lønnsomhet i norsk industri. SNF-rapport 28/91. Oslo: Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning.

Hagen, Kåre 1989

Velferdsstat og arbeidsmarked. En komparativ studie av trygdeordninger for lønnstakere i de nordiske land 1960-1985. Upublisert materiale.

Hagen, Kåre 1990

Nasjonalstat, velferdspolitik og europeisk integrasjon. Oslo: FAFO-rapport nr 104.

Hagen, Kåre 1991a

"Welfare State Employees: Where Did They Come from?" i Kolberg (red) *The Welfare State as Employer*. New York: M.E. Sharpe.

Hagen, Kåre 1991b

"Fra sosial dimensjon til europeisk velferdspolitik" i *Retfærd* 14. årgang, nr 3

Hagen, Kåre 1992

"The Interaction of Welfare States and Labor Markets: The Institutional Level" i Kolberg (red) *The Study of Welfare State Regimes*. New York: M.E. Sharpe.

- Hagen, Kåre og Jon Hippe 1991
Alle vet jo at.... Rapport om sykelønn og sykefravær. Oslo: FAFO-rapport nr 119.
- Halsaa, Beatrice 1988
 "Har kvinner felles interesser?" i *Kvinnovetenskaplig tidsskrift*, 2/88
- Hedlund, Gun 1988
 "Women's interests in Local Politics", Kathleen B. Jones and Anna G. Jonasdottir (red) *The Political Interests of Gender.* London: Sage Publications.
- Hernes, Helga 1987
Welfare State and Woman Power. Oslo: Norwegian University Press.
- Hippe, Jon M. og Axel West Pedersen 1988
For lang og tro tjeneste. Oslo: FAFO-rapport nr 094.
- Hoel, Sigrun 1990
 "Lovverket i EF og lovverket i Norge; kollisjon eller samkjøring" i *Kvinner i Europa.* Konferanserapport. Oslo: Likestillingsrådet.
- Holter, Harriet (red) 1984
Patriarchy in the Welfare State. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoskyns, Catherine 1991
 "Working Women and Womens' Rights: EC policy" i Susan Millner and Linda Hantrais (red) *Workers' Rights in Europe.* Cross-National Research Papers, New Series: The Implication of 1992 for Social Policy.
- Høyre 1991
Kvinner og EF. Et faktnotat fra Høyres Hovedorganisasjon.
- Jonasdottir, Anna G. 1985
 "Kvinnors intressen och andra värden" i *Kvinnovetenskaplig tidsskrift*, 1985:2.
- Julkunen, Raija 1990
 "Women in the welfare state" i Merja Manninen og Päivi Setälä (red) *The lady with the Bow. The Story of Finnish Women.* Helsinki: Otava.
- Kjeldstad, Randi 1991
 "1980-årene: Småbarnsmødrenes tiår på arbeidsmarkedet", i *Samfunnsspeilet* nr 3.
- Leira, Arnlaug 1991
 "Marked, barn og like muligheter. Om EFs politikk for den tidlige barndommen" i Arne Solli (red) *Barndom i Norge,* Oslo: Universitetsforlaget.

Likestillingsrådet 1991a

Likt og ulikt Nr 2.

Likestillingsrådet 1991b

Likt og ulikt Nr 4.

Likestillingsrådet 1991c

Mini-fakta om likestilling 1990.

Lodge, Juliet 1989

"The European Parliament - from "assembly" to co-legislature: changing the institutional dynamics" i Juliet Lodge (red) *The European Community and the Challenge of the Future* London: Pinter Publishers.

Lyngstad, Jan 1991

"Lønnsutjevning mellom kvinner og menn på 1980-tallet?" *Samfunnsspeilet* nr 3 1991, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Lødemel, Ivar 1991

Sosialpolitikken i EF. Oslo: FAFO-rapport nr 111.

Mastekaasa, Arne 1989

"Sykefravær i 1980-åra: Tendenser til økende sykefravær" i *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 2/89 Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.

Mastekaasa, Arne 1990

"Arbeidsmiljø og sykefravær" i *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 2/90 Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.

Meehan, Elisabeth 1987

Citizenship in the EEC. Paper presentert på European Consortium for Political Research, Amsterdam 10-15. april 1987.

Melchior, A. 1990

Economic Gains from 1992: Some notes on the Ceccini Report. Working Paper. Stockholm: Industriens utredningsinstitutt.

Meulders, Daniele og Robert Plasman 1989

Women in atypical employment Final Report. Department of Applied Economics, Université Libre de Bruxelles.

Miller, Arthur, m.fl 1988

"The Mobilization of Gender Group Consciousness" i Kathleen B. Jones og Anna G. Jonasdottir (red) *The political interests of Gender*, London: Sage.

MISSOC 1991

Social Protection in the Member States of the Community Situation on July 1st and evolution. Commission of the European Community.

Mosley, Hugh G. 1990

"The Social dimension of European integration" i *International Labour Review* Vol 129, Nr 2.

Nei til EF 1991

Standpunkt 2/91.

Nielsen, Ruth 1990

EF-arbejdsret. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Nielsen, Ruth og Erika Szysczak 1991

The Social Dimension of the European Community. København: Handels-
højskolens forlag/Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Norinan, Viktor D. og Linda Orvedal 1990

Stordriftsfordeler, konkurranse og markedsintegrasjon. Virkninger av EFs indre marked for enkelte norske bransjer. SAF-rapport nr 1. Bergen: Senter for arbeidslivsforskning.

OECD 1990

Employment Outlook.

OECD 1991

Employment Outlook.

OECD 1991b

Labour force statistics 1969-89.

Paus, Espen 1991

Høyt skattet? Oslo: FAFO-rapport nr 114.

Peterson, Abby 1984

"The gender-sex dimension in Swedish Politics" i *Acta Sociologica* 1984 (27), 1:3-17.

Pieters, Danny 1990

Introduction into the Social Security Law of the Member States of the European Community. Brussel: Bruylant.

Rubery, Jill 1991

Pay, gender and European harmonization: Some "societal effects" in the determination of the gender pay differential. Paper presentert på EALE-konferansen 26-29. september, El Escorial, Spania.

Sapiro, Virginia 1981

"When are interests interesting" i *The American Political Science Review*, Vol 75, nr 3, ss 701-716.

Scunter-Kleemann, Susanne 1991

The implementation of the European Community equality legislation in social security. Paper presentert på EALE-konferansen 26.-29. september, El Escorial, Spania.

Skjønsberg, Else 1990

Litt av det du trenger å vite om Kvinner og EF. Oslo: Norsk Kvinnesaksforening, Kvinnefronten og Støttingen for Kvinneuniversitetet.

SOU 1990

Allmän pension. Hovudbetänkande av pensionsutredningen 1990:76, Stockholm.

SOU 1990

Allmän pension. Hovudbetänkande av pensionsutredningen. Bilagor. 1990:77, Stockholm.

Statistisk Sentralbyrå 1989

Arbeidsmarkedsstatistikk 1987-88.

Statistisk Sentralbyrå 1990a

Statistisk ukehefte 23/90.

Statistisk Sentralbyrå 1990b

Industristatistikken 1990.

Statistisk Sentralbyrå 1991

Statistisk Årbok 1991.

Teague, Paul og Donovan McClelland 1991

"Towards "Social Europe"? Industrial Relations after 1992" i Susan Millner and Linda Hantrais (red) *Workers' Rights in Europe* Cross-National Research Papers, New Series: The Implication of 1992 for Social Policy.

Therborn, Göran 1986

Why some people are more unemployed than others. London: Verso.

Tørres, Liv, Jon Erik Dølvik og Dag Olberg 1991

Ny norsk standard? Nye europeiske reguleringsmodeller for produksikkerhet, helse og miljø. Oslo: FAFO-rapport nr 107.

Tørres, Liv 1992

Er det europeisk standard over norske myndigheter? Oslo: FAFO-rapport nr 131.

US Department of Health and Human Services 1989

Social Security Programs Throughout the World - 1989. Social Security Administration, Office of International Policy, Office of Research and Statistics, Research report nr 62.

Utrikesdepartementet 1990

Kvinna i Europa. Om EG och jämställdheten. Fakta Europa 1990:3, Stockholm.

Vickers, J. og G. Yarrow 1988

Privatization and Economic Analysis, MIT Press 1988.

Wiig, Birgit 1991

"Kvinner og EØS" i EØS-avtalen. Virkninger for Norge, Oslo: Nei til EF.

Zeuner, Lilli 1991

Centralisering eller suverenitet. Et essay over det sosiale Europa. Arbeidsnotat, november. København: Sosialforskningsinstituttet.

KVINNERS EUROPA?

Norge er på mange områder et likestillingspolitisk foregangsland. I debatten om en nærmere tilknytning til EF er spørsmålet om kvinners situasjon blitt satt på dagsordenen: Hva kan EØS-avtalen eller et eventuelt EF-medlemskap bety for likestillingen og for kvinners stilling i det norske samfunn?

Denne rapporten setter søkelyset på kvinners stilling i arbeidslivet og det sosiale rettighetssystemet i de vest-europeiske land. Mulige konsekvenser av en tettere tilknytning til EF drøftes med utgangspunkt i en sammenlikning av kvinners situasjon i Norge og EF-landene.



FAFO-rapport nr. 134

ISBN 82-7422-085-4

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossveien 19, 0551 OSLO
Tlf. (02) 71 60 00