

En kommentar till Riksrevisionens rapport 2019:16 om lönekartlägningsbestämmelser

Bakgrund

Sida | 1

Riksrevisionen presenterade i slutet av maj 2019 rapporten *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen*.¹ Riksrevisionens rapport utmynnar i förslag om tilläggsdirektiv till utredningen om en effektivare tillsyn av diskrimineringslagen (dir 2018:99). Syftet är att förändra de skärpta bestämmelser om lönekartläggning som trädde i kraft den 1 januari 2017.² Just denna lagändring omnämns som en viktig åtgärd i regeringens handlingsplan för jämställda livsinkomster.³ Med anledning av rekommendationerna i Riksrevisionens rapport ska regeringen till slutet av november 2019 utarbeta ett skriftligt yttrande till Riksdagen.⁴

Denna kommentar är sammanställd av *Eberhard Stüber*.⁵ Ett särskilt markerat fördjupande avsnitt är författat av *Johanna Rickne*.⁶ Synpunkter har inhämtats från en referensgrupp med följande personer: Annika Olsson (chef för analys- och utvärderingsenheten på Jämställdhetsmyndigheten), Karolina Windell (chef för analyssektionen på Diskrimineringsombudsmannen), Susanne Fransson (docent i rättsvetenskap vid Göteborgs universitet), Lena Johansson (statistiker)⁷ och Lena Svenaeus (jurist och forskare vid rättssociologiska institutionen, Lunds universitet). De tre sistnämnda personerna skrev inför det svenska EU ordförandeskapet år 2001 på uppdrag av Regeringskansliet rapporten *Highlighting pay differentials between women and men*.⁸ Samtliga tre personer har sedan dess fortsatt att arbeta med temat jämställda löner och att regelbundet publicera artiklar, rapporter eller böcker i frågan.

Inledning

Bestämmelser om arbetsgivares skyldighet att kartlägga kvinnors och mäns löner ur ett jämställdhetsperspektiv har funnits sedan år 1994 och Sverige anses vara en av pionjärerna på området.⁹ Reglerna har kritiserats som betungande för arbetsgivare och förändringar i kraven har

¹ RiR 2019:16.

² Lönekartlägningsbestämmelserna finns i diskrimineringslagen 3 kap. 8-10 + 14 §§.

³ Arbetsmarknadsdepartementet 2017-12-21.

⁴ Tillsättningen av en utredare blev ett år försenad. Detta är anledningen till ett tilläggsdirektiv (2019:63) som innebär att slutbetänkandet ska lämnas senast den 1 oktober 2020.

⁵ Eberhard Stüber ingår i Nätverket jämställda löner (njl.nu), är bl.a. medförfattare till Diskrimineringslagen, en kommentar (Norstedts juridik) och arbetar som senior utredare på Jämställdhetsmyndigheten.

⁶ Johanna Rickne är professor i nationalekonomi vid Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms Universitet. Hennes nuvarande forskningsfokus är ojämlikhet i arbetsvillkor och löner, med särskilt fokus på sexuella trakasserier och lönekartläggningar.

⁷ Lena Johansson ingår i Lönelotsarna som åren 2017-2019 utgett fyra rapporter om strukturella löneskillnader.

⁸ Regeringskansliet (2000).

⁹ Eurofound (2018) *First movers' experiences with gender pay transparency measures in Europe*, Isabella Beletta & Christine Aumayr-Pintar, National Symposium on the Gender Pay Gap, Dublin 2018-01-10.

gjorts vid flera tillfällen.¹⁰ Effekterna är också omdiskuterade. Hur stor betydelse kravet på lönekartläggning har haft för det svenska könslönegapet är svårt att fastställa.¹¹ Rapporter visar dock att en stor andel löner har justerats.¹² Samtidigt har få mål om lönediskriminering prövats och resultaten är mätbara, enbart ett och ett halvt mål har vunnits av käranden.¹³

Frågan om jämställdhet är ett av den Europeiska unionens grundläggande värden och anses vara av avgörande betydelse för ekonomisk tillväxt, välbefinnande och konkurrenskraft.¹⁴ Skillnaden mellan kvinnors och mäns timlöner är mer än 16 procent i medeltal i EU. Trots detta är målet att könslönegapet ska ha slutits år 2020. För att uppnå detta mål har EU-kommissionen rekommenderat medlemsstaterna att införa nya metoder för att öka transparensen gällande lönebildning och lönesättning ur ett könsperspektiv.¹⁵ En av dessa metoder är *pay audits*, vilket motsvaras av bestämmelserna om lönekartläggning.

Riksrevisionens syfte och metoder

Riksrevisionen har formulerat syftet med rapporten på följande sätt: Att granska hur väl lönekartläggning fungerar för att motverka osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. Med tre delfrågor avser Riksrevisionen att besvara om syftet uppfyllts:

1. I vilken grad kan lönekartläggning bidra till att minska osakliga löneskillnader på arbetsmarknaden?
2. Påverkar krav på dokumentation av lönekartläggning könsskillnader hos arbetsgivare?
3. Fungerar lagstiftningen i praktiken hos arbetsgivare för att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor?

Riksrevisionens svar på frågorna 1 och 2 bygger metodologiskt på statistisk simulering och statistisk analys av data från SCB:s register över löner, andra arbetsinkomster samt bakgrundsvariabler på individ- och företagsnivå. För att få svar på fråga 3 gjordes en enkät samt intervjuer med representanter från arbetsmarknadens parter och vissa andra experter inom området. Riksrevisionen refererar även till skriftligt material i form av litteratur, utredningar, myndighetsrapporter, riksdagstryck m.m.

Förtjänster med Riksrevisionens rapport

Av rapportens första och andra kapitel samt referenslistan framgår att Riksrevisionen gjort en gedigen genomgång av rapporter, utredningar och litteratur inom området. Arbetsmarknadens

¹⁰ Se Fransson, Susanne, Från mål till medel – om utvecklingen av bestämmelserna om aktiva åtgärder, i red, Ahlberg, Olsson och Malmberg, Vänbok till Niklas Bruun, lustus, Uppsala, 2017.

¹¹ I bilaga 1 till SOU 2010:7, Aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter, finns en studie av kostnader och effekter av lagstiftningen om aktiva åtgärder.

¹² Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning, Jämställdhetsombudsmannen (JämO) 2005 samt Miljongranskningen – Resultat av etapp 2 och slutrapport, JämO 2008.

¹³ Se Svenaeus, Lena, Konsten att upprätthålla löneskillnader mellan kvinnor och män. En rättssociologisk studie i lag och avtal om lika lön, Lunds universitet, 2017.

¹⁴ Europeiska unionens råd, Rådets slutsatser av den 7 mars 2011 om europeiska jämställdhetspakten (2011-2020), 2011/C 155/02.

¹⁵ European Commission, Commission Recommendation on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency, COM (2014) 1405 final.

parter har fått komma till tals på ett brett och nyanserat sätt genom intervjuer och en enkät. Intervjuer har dessutom genomförts med myndighetsföreträdare och andra experter inom området. Rapporten kan i den meningen sägas vila på en solid grund.

Kommentar till fråga 1: I vilken grad kan lönekartläggning bidra till att minska osakliga löneskillnader på arbetsmarknaden?

Sida | 3

Formuleringen av den första delfrågan kräver en kommentar i sig. Syftet med lönekartlägningsbestämmelserna är att upptäcka, åtgärda och förhindra *osakliga* skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män *hos en enskild arbetsgivare*. Huruvida en löneskillnad sakligt kan motiveras relateras till kriterier för lönebestämning som framgår av lokalt eller centralt kollektivavtal samt av den enskilda arbetsgivarens lönepolitiska ställningstaganden. Någon gemensam saklighetsnorm som kan appliceras på samtliga arbetsgivare och därmed hela arbetsmarknaden existerar inte. Formuleringen av delfrågan synes bygga på en sammanblandning av snarlika begrepp som har helt olika innebörd. Vid beräkningar som görs för att identifiera löneskillnader mellan kvinnor och män *på arbetsmarknaden* används termen *oförklarad* löneskillnad. Oförklarad syftar endast på att en viss löneskillnad inte kan förklaras i statistisk mening vid tillämpning av metoder som standardvägning eller regressionsanalys. Riksrevisionens analys bygger däremot på att de ”sätter likhetstecken mellan oförklarade löneskillnader och osakliga löneskillnader”.¹⁶

Så som delfrågan är formulerad, genom att använda begreppet *osaklig löneskillnad*, knyter Riksrevisionen an till diskrimineringslagens begreppsliga lika och likvärdigt arbete. Lönestrukturstatistiken som används som underlag för att beräkna löneskillnader på makronivå, dvs. på hela arbetsmarknaden, baseras på inrapporterade löneuppgifter utifrån Standard för svensk yrkesklassificering¹⁷. En och samma SSYK-kod innebär inte nödvändigtvis att kategorin lika arbete i diskrimineringslagens mening är uppfylld. SSYK-klassificeringen är grovt kalibrerad och syftet med standarden är inte att identifiera osakliga löneskillnader hos en enskild arbetsgivare. Med lite god vilja kan lönegap som bygger på SSYK-klassificering ge en ungefärlig bild av löneskillnader vid lika arbete. Däremot saknas statistik på nationell nivå om lönegap relaterat till likvärdigt arbete, vilket även Riksrevisionen observerat. Detta faktum leder till att Riksrevisionens undersökning inte förmår ge något svar på frågan om de *osakliga* löneskillnaderna har minskat.

Av rapporten framgår att det saknas uppgifter om i vilken grad lönekartlägningsbestämmelserna efterlevts vid de olika mätpunkter som använts vid genomförandet av en statistisk simulering. Detta begränsar möjligheten att mäta effekten av lagstiftningen.

Själva frågeställningen för delfråga 1 bygger därmed på en sammanblandning av grundläggande begrepp. Hanteringen av lönedata kring lika arbete och avsaknaden av lönedata avseende likvärdigt arbete är ett avgörande skäl till att rapporten inte ger något svar på den fråga som har ställts.

¹⁶ RiR 2019:16, s. 34.

¹⁷ Se Medlingsinstitutets årsrapport (2018), s. 12.

Kommentar till fråga 2: Påverkar krav på dokumentation av lönekartläggning könsskillnader hos arbetsgivare?

Som redan nämnts saknas uppgifter om lagens efterlevnad vid RiR-studiens olika mätpunkter. I Riksrevisionens inledande kapitel diskuteras särskilt betydelsen av tillsyn och sanktioner. Att detta är en avgörande faktor för lagstiftningens efterlevnad är väl känt.¹⁸ I sammanhanget refereras till flera utredningar och rapporter som samstämmigt konstaterar att tillsynen minskat efter skiftet från Jämställdhetsombudsmannen (JämO) till Diskrimineringsombudsmannen (DO) i januari år 2009.¹⁹ Effekterna av den lagändring som är föremål för analys har således i praktiken sammanfallit med en större förändring av metoderna för tillsyn.

Riksrevisionen uppmärksammar ytterligare en aspekt som påverkar efterlevnaden av lagstiftningen. Nämligen i vilken mån arbetstagarrepresentanter har en pådrivande roll för att lönekartlägningsarbetet genomförs. Fackliga organisationer har reella möjligheter att utöva påtryckning med stöd av 4 kap. 5 § i diskrimineringslagen. Bestämmelsen ger möjlighet att göra en framställning om vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering. Av lagens förarbeten framgår att den lokala fackliga organisationen ses som den främsta garanten för lagens efterlevnad då organisationens företrädare kontinuerligt förväntas delta i samverkansprocessen.²⁰

Frågorna om effektiviteten i DO:s och nämndens tillsyn, ombudsmännens informationsinsatser mot mindre arbetsgivare samt de fackliga organisationernas (bristfälliga) agerande är väsentliga frågor för att kunna uttala sig om tillämpning och effekt av lönekartlägningsbestämmelserna.²¹ För att kunna besvara delfråga 2 berör Riksrevisionens rapport viktiga områden såsom tillsyn, informationsinsatser och sanktioner. Riksrevisionen gör däremot ingen egen djupare undersökning eller analys av dessa teman då rapporten landat i slutsatsen att "övergången från JämO till DO spelar nog mindre roll för våra resultat".²²

¹⁸ Efter att lönekartlägningsbestämmelserna preciserades genom lagändringen som trädde i kraft år 2001 skedde en avsevärd utökning av JämO:s tillsynsinsatser. Denna utveckling beskrivs i 2003 och 2005 års regeringsrapporter. Den utökade tillsynen medförde att centrala parter kände sig manade att på olika sätt förbättra samspelet mellan lag och kollektivavtal. Medlingsinstitutet ger en detaljerad beskrivning av denna utveckling i årsrapporten från år 2008, se sidorna 166-182. JämO:s utökade tillsyn påverkade framför allt formuleringar i kollektivavtal och tillsättandet av partsgemensamma arbetsgrupper i samband med de stora avtalsrörelserna åren 2004 och 2007.

¹⁹ Riksrevisionen refererar till Statskontoret 2011:4, RiR 2012:3 och Linder (2018), Lagen som verktyg 19-03-04.

²⁰ Prop. 1999/2000:143, s. 94-98.

²¹ Exempelvis utvecklade JämO, efter dialog med Företagarna, dokumentet "Hjälp vid lönekartläggning hos mindre arbetsgivare", se JämO (2005), bilaga 3.

²² RiR 2019:16, s. 49.

Fördjupande kommentar till delfrågorna 1 och 2 av Johanna Rickne.

Riksrevisionens tillämpning av signifikanstest och användande av jämförelsegrupper

Bestämmelserna om lönekartläggning infördes år 1994 tillsammans med ett dokumentationskrav för arbetsgivare med minst tio anställda. Reglerna stärktes år 2001, blev mindre omfattande år 2009, för att sedan återställas år 2017.

Att använda svenska registerdata för att studera hur reglerna om lönekartläggning har påverkat könslönegapet är förknippat med flera utmaningar. En av dessa är att efterlikna lönekartläggningens praktiska tillämpning med de variabler som finns i registren; en annan är att finna så kallade *naturliga experiment* där regelförändringar kring exempelvis en storlekströskel kan användas för att uppskatta kausala effekter. Riksrevisionens granskningsförfarande har betänkligheter på båda dessa områden.

Riksrevisionen drar slutsatsen att lönekartläggningar har en begränsad påverkan på könslönegapet eftersom lönegapet mellan kvinnor och män hos samma arbetsgivare ofta är svårt att säkerställa med statistiska signifikanstest. Denna kritik kan tyckas missriktad eftersom sådana signifikanstest varken krävs av den svenska lagstiftningen, uppmuntras som praxis (se exempelvis JämO 2005) eller används i praktiken av svenska företag.²³ Det är naturligt att könslönegapets storlek är svårt att säkerställa statistiskt i många svenska företag eftersom dessa har ett begränsat antal kvinnor och män som arbetar inom samma finfördelade yrken. För mellanstora eller små företag går det därför inte att göra beräkningar av signifikans. Utformningen av de svenska reglerna och praxis innefattar dock inte signifikanstest, utan kvalitativa jämförelser av löner. Praxis är att lönekartläggningen ska innehålla tabeller med könslönegapets storlek inom varje gruppering av lika och likvärdiga arbeten, och ett resonemang ska föras om huruvida skillnader inom dessa grupper sakligt kan motiveras. En sådan metod kan upptäcka osakliga löneskillnader inom mindre organisationer och där skillnaderna rör ett fåtal anställda. Att signifikanstest inte går att utföra i dessa situationer kan därmed tyckas vara mindre relevant.

Riksrevisionen använder sig av regelförändringarna som trädde ikraft 1 januari 2009 för att undersöka effekter av kravet på dokumentation av lönekartläggningen. Kravet på dokumentation togs bort för arbetsgivare med 10–24 anställda, samtidigt som periodiciteten sänktes från årlig dokumentation till vart tredje år för arbetsgivare med 25 eller fler anställda. För kategorin med cirka 20–30 anställda skapas i rapporten två grupper med snarlik storlek men olika regelförändringar: de som slapp krav på dokumentation jämfört med de som fick sänkt periodicitet. Rapportens resultat visar att lönegapet utvecklades på ett snarlikt sätt i båda grupperna, och avsaknaden av en skillnad i utvecklingen tolkas som att dokumentationskravet saknar påverkan på könslönegapet. En sådan tolkning kan dock vara diskutabel av tre skäl. Företag på båda sidorna om storlekströskeln kan sägas ha fått en snarlik regelförändring, vilket kan förklara bristen på skarpa förändringar dem emellan. Dessa företag (kring tröskeln) är också relativt små, vilket gör att de oftast har ett fåtal arbeten som

²³ Kumlin (2016).

utgörs av både kvinnor och män med snarlika kvalifikationer. Dokumentationskravets effekt undersöks därmed för en grupp av arbetsgivare där dess förväntade effekt är som minst. En tredje problematik handlar om bristen på information om hur reformen påverkade företagens dokumentationsbeteende. Det är oklart hur många företag som fortsatte att dokumentera även efter borttagandet av kravet eller reduktionen i periodicitet och hur många företag som saknade dokumentation både före och efter reformen.

Sammanfattningsvis är det diskutabelt om avsaknaden av observerade skillnader i könslönegapets storlek mellan de två grupperna av arbetsgivare ger ett trovärdigt underlag för slutsatsen att dokumentationskravet saknar betydelse för att ge mer jämställda löner mellan kvinnor och män på den svenska arbetsmarknaden

Kommentar till fråga 3: Fungerar lagstiftningen i praktiken hos arbetsgivare för att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor?

Nyttan av bestämmelserna för arbetsmarknadens parter

I denna del använder Riksrevisionen intervjuer och en enkät för att få kunskap dels om hur representanter från parterna på arbetsmarknaden ser på lagstiftningen i dagsläget, dels om hur ”de önskar att lagens ska vara utformad för att bäst leva upp till sina medlemmars nytta”.²⁴

Riksrevisionens ambition att i sammanhanget utröna nyttan av lönekartläggningsbestämmelserna ur ett arbetsgivar- eller fackligt perspektiv bortser dock från för Sverige bindande åtaganden när det gäller begreppet likvärdigt arbete.

Decemberkompromissen från år 1906 utgör en grundbult avseende maktbalansen mellan arbetsgivare och arbetstagare, bland annat i frågor som gäller ledning och fördelning av arbete. Av förklarliga skäl uppfattas all senare tillkommen lagstiftning som inskränker arbetsgivarens exklusiva befogenheter som åtgärder som typiskt sett motverkar ”nyttan” ur ett arbetsgivarperspektiv. Diskrimineringslagstiftningen i sin helhet utgör ett sådant betydande ingrepp i denna ursprungliga maktbalans då beslut om anställning, arbetsledning eller uppsägning kan bli föremål för rättslig prövning.²⁵

Lönekartläggningsbestämmelserna, som en del av diskrimineringsrätten, anger en metod för att hantera begreppen lika och likvärdigt arbete i den enskilda arbetsgivarens verksamhet. Därmed knyter bestämmelserna an till olika för Sverige bindande åtaganden som följer av exempelvis ILO konventionen nr 100, EU:s direktiv 2006/54 och Agenda 2030, mål 8:5. Det finns därmed ingen option för att på svensk arbetsmarknad bortse från att förhålla sig till begreppen lika och likvärdigt arbete med hänvisning till ”nytta”.

Ett centralt område där intervjusvaren ger en entydig bild handlar om svårigheten att hantera likvärdigt arbete. Ett faktum som indikerar att ”nyttan” inte infinner sig per automatik. Riksrevisionen har inte närmare undersökt anledningen till att parterna har problem med att integrera konceptet likvärdigt arbete, trots att lönekartläggningsbestämmelserna funnits i 25 års tid. En anledning till detta kan vara att begreppet likvärdigt arbete utmanar etablerade normer, genom att värdediskrimineringen mellan kvinnodominerade och icke kvinnodominerade yrken uppmärksammas, samt att begreppet möjliggör jämförelser över kollektivavtalsgränser.

²⁴ RiR 2019:16, s. 18.

²⁵ Se exempelvis Christensen (2000), Fransson (2000) och Svenaeus (2017).

Lönekartläggningsbestämmelserna har även medfört att lönejusteringar kan komma till stånd vid sidan om den etablerade förhandlingsmodellen. Typiskt sett har dessa bestämmelser därför karaktären av ett störningsmoment i den inarbetade partsmodellen som bygger på förhandlingar, ytterst ur ett konfliktperspektiv, och inte på samverkan ur ett mänskliga rättighetsperspektiv.²⁶

Läsningen av intervjuvaren ger vid handen att samspelet mellan diskrimineringslagen och merparten av kollektivavtalen på branschnivå behöver förbättras. Någon alternativ metod för att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader vid lika och likvärdigt arbete ger inte intervjuvaren någon upplysning om. Kanske hänger det även samman med att bestämmelserna lämnar stort utrymme för parterna att i samverkan utforma branschanpassade vägledningar? Ett handlingsalternativ som dock sällan utnyttjas.

Sida | 7

Administrativa kostnader

Ett centralt tema i denna del av rapporten utgör resonemang om nyttan av lönekartläggningsbestämmelserna i relation till kostnaderna för den enskilda arbetsgivaren. Sett till Riksrevisionens angivna referenser, där olika utredningar och rapporter uppskattat kostnaderna ur ett arbetsgivarperspektiv, framträder en bild som är ytterst spretig: En NUTEK studie landade på en årlig kostnad för samtliga arbetsgivare på 240 miljoner kronor.²⁷ Grov räknat omfattas 35 000 arbetsgivare av skriftlighetskravet och dessa arbetsgivare har någonstans mellan 1,6 till 1,8 miljoner anställda.²⁸ Detta innebär att kostnaden per anställd är 130-150 kronor. Statskontoret beräknade kostnaden per anställd till 800 kronor och SOU 2010:7 till mellan 60-230 kronor.²⁹ Noterbart vid en genomgång av samtliga dessa texter är att det saknas beräkningar för kostnaderna per anställd för att följa ingångna kollektivavtal om lön. I realiteten är det närmast omöjligt att särskilja dessa två kostnadsposter; att göra lönekartläggning och att följa kollektivavtalet. Anledningen är att de flesta kollektivavtal integrerat krav på att även analysera löner ur ett könsperspektiv eller i relation till samtliga diskrimineringsgrunder. Ytterligare exempel är de statliga RALS-avtalen som anger att all lönesättning ska vara sakligt grundad (inte bara i relation till kön eller andra diskrimineringsgrunder). Många kollektivavtal har därmed mer långtgående krav på saklighet än dem som följer av lönekartläggningsbestämmelserna.³⁰ En av de intervjuade arbetsgivarna i Riksrevisionens rapport uppmärksammade ytterligare en aspekt av arbetet med lönekartläggning. Arbetet hade bidragit till att lösa ett större problem, nämligen att anställda inte vet på vilka grunder löner sätts.³¹ Sammanfattningsvis ger den presenterade empirin inte underlag för att kunna göra en bedömning av de administrativa kostnaderna specifikt för arbetet med lönekartläggning.

Ger lagstiftningen effekt

Ett annat tema i rapporten berör frågor om lagstiftningens effekt. JämO presenterade under perioden 2005-2008 uppgifter om antalet lönejusteringar samt deras storlek.³² Underlaget kom ifrån granskade lönekartläggningar. DO har därefter inte presenterat liknande uppgifter. I stort sett saknas

²⁶ Samverkan och lönekartläggning – en rättsutveckling. Susanne Fransson och Eberhard Stüber, Arbetsmarknad & Arbetsliv nr 3, 2004.

²⁷ Nutek (2006) s. 13.

²⁸ <https://www.ekonomifakta.se/fakta/foretagande/naringslivet/naringslivets-struktur/>

²⁹ Statskontoret (2011) s. 19-20, SOU 2010:7 s. 333.

³⁰ Se Medlingsinstitutets detaljerade redogörelse i årsrapporten 2008, sid. 166-182.

³¹ RiR 2019:16, s. 60.

³² Se exempelvis Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning, Jämställdhetsombudsmannen (JämO) 2005 samt Miljögranskningen – Resultat av etapp 2 och slutrapport, JämO 2008.

även sammanställningar kring denna fråga från arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer. Enstaka fackliga organisationer gör däremot årliga enkäter som visar i vilken mån lönekartläggning helt eller delvis genomförs.³³ I Riksrevisionens enkät angav merparten av arbetsgivarorganisationerna att de inte kunde bedöma i vilken utsträckning lagstiftningen efterlevs.³⁴ Tillgången till underlag som kan kvantifiera lönejusteringar som direkt kan härledas till arbetet med lönekartläggning är därmed ytterst begränsad.

Lönekartlägningsbestämmelserna bör även ses i ett större sammanhang. Införandet av lagstiftning som ställer krav på att förebygga lönediskriminering är en del av större normförändringar i samhället. Andra bestämmelser om aktiva åtgärder, som krav på att kunna förena förvärvsarbete och föräldraskap eller krav på förebyggande insatser för att motverka sexuella trakasserier, är av liknande karaktär. Frågan om jämställda löner kan inte ses isolerat från frågan om hur det obetalda hemarbetet organiseras eller frågor om mäns våld mot kvinnor, såväl på ett strukturellt som på ett konkret plan. Olika bestämmelser om aktiva åtgärder har således en ömsesidigt förstärkande effekt. Att beräkna "nyttan" av dokumentationskraven på dessa andra två områden möter liknande svårigheter. I frågor kring sexuella trakasserier är normförändringen mest påtaglig. I synnerhet efter #metoo finns det ingen arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation som ifrågasätter kravet att enskilda arbetsgivare ska upprätta en policy och beredskapsplan.³⁵ Arbetsmarknadens centrala parter och lagstiftaren förmedlar en entydig bild. Nämligen att det råder konsensus om noll tolerans mot sexuella trakasserier på svenska arbetsplatser.³⁶ Denna normförändring, jämfört med situationen på 1990-talet, är även ett uttryck för att ett individbaserat mänskliga rättighetsperspektiv inom denna del av diskrimineringslagstiftningen fått ett allmänt genomslag. Samma individbaserade rättighetsperspektiv förefaller inte vara lika givet när det gäller könsrelaterade löneskillnader. Fem eller sex procents löneskillnader bedöms av Riksrevisionen som "små".³⁷ Denna slutsats kan förefalla rimlig sett till olika index om könslönegapet i en internationell jämförelse.³⁸ Ur ett individ- och livsinkomstperspektiv handlar däremot sådana "små löneskillnader" om ett inkomstbortfall i miljonklassen.³⁹

Särskilt om problem med lönekartläggningar hos stora arbetsgivare

I rapportens avslutande del anges, med referens till enkäten, att det skulle föreligga särskilda svårigheter för stora arbetsgivare att göra lönekartläggningar med anledning av att olika regioner har olika lönelägen för lika eller likvärdiga arbeten: "I enkäten framkom att det kan vara problematiskt för riktigt stora arbetsgivare att genomföra lönekartläggning. Det beror i huvudsak på att jämförelsen ska göras för hela arbetsgivaren som en juridisk person. Det kan då bli ett mycket omfattande arbete

³³ Exempelvis ST i Publikt 19-09-04 eller Unionen, Lönekartläggning lönar sig (2018).

³⁴ RiR 2019:16, s. 59.

³⁵ Kravet på policy och beredskapsplan framgår av förarbetsuttalanden till diskrimineringslagens 3 kap. 6 §. "En arbetsgivare ska (...) anta en policy som slår fast att inga former av sexuella trakasserier, trakasserier eller repressalier tolereras på arbetsplatsen" (prop. 2007/08:95 sid. 536).

³⁶ Under våren 2019 gjorde Jämställdhetsmyndigheten en genomgång av centrala parter informationsmaterial och rapporter på temat sexuella trakasserier. Slutsatserna presenteras i en regeringsrapport 30 oktober 2019 samt på myndighetens webbplats.

³⁷ RiR 2019:16, s. 65.

³⁸ Se exempelvis <http://www.oecd.org/gender/> eller <https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs>

³⁹ SACO (2017) har beräknat skillnader i livslön baserat på 2014 års löneuppgifter:

<https://www.saco.se/opinion/dela-lika-for-en-jamstalld-arbetsmarknad/skillnader-i-livslon-mellan-kvinnor-och-man/>

som är svårt att överblicka för den som ska hålla samman arbetet. Det uppstår även utmaningar med att arbetsgivare ska jämföra yrkesgrupper i olika delar av landet med olika marknadslöner.⁴⁰

Denna problematik behandlas ingående i ett vägledande avgörande från Jämställdhetsnämnden.⁴¹ Ärendet gällde Försvarmakten. Nämnden betonade att en övergripande lönekartläggning för hela organisationen mycket väl går att förena med individuell lönesättning och ett hänsynstagande till särskilda, lokala förhållanden i den utsträckning som följer av myndighetens centrala direktiv.

Särskilt om EU-kommissionens strategier för att stänga könslönegapet

Riksrevisionen refererar i inledningen till rapporten till initiativ från Europaparlamentet och till rekommendationer från EU-kommissionen.⁴² Kommissionens rekommendation kan liknas vid en verktyglåda med specifika åtgärder för att öka insynen i lönesättningen. Verktygen är enkla och ger stort utrymme för olika varianter. De fyra centrala åtgärder som rekommenderas är enskildas rätt till upplysningar om lönesättningen, rapportering på företagsnivå, lönegranskningar (pay audits) och lika lön inom ramen för kollektivavtal. Tanken är att medlemsstaterna ska uppmuntras att genomföra de åtgärder som är bäst lämpade i den nationella kontexten. Fransson & Stüber uppmärksammade år 2019 att flera av dessa verktyg saknas i svensk lagstiftning eller i svenska kollektivavtal.⁴³ EU-kommissionens senaste rekommendationer har inte heller varit föremål för någon statlig utredning.

Riksrevisionen noterar att det i dessa rekommendationer finns brytpunkter när det gäller åtaganden riktade mot arbetsgivare. Beroende på typ av insats ligger brytpunkten vid minst 50 eller 250 anställda. Riksrevisionen drar slutsatsen att lönekartläggningsbestämmelserna vid en sådan jämförelse kan förefalla onödigt betungande ur ett arbetsgivarperspektiv.⁴⁴ Enligt vår bedömning har Riksrevisionen härvid brutit ut en delaspekt ur ett helt åtgärds paket. Frågan om vilken mix av dessa metoder, samt på vilken nivå, som kan vara mest ändamålsenlig i en svensk kontext har inte på något sätt varit föremål för Riksrevisionens granskning. Därför görs inom ramen för denna kommentar ingen egen analys av EU-kommissionens strategier med syfte att stänga könslönegapet.

Sammanfattande kommentar till Riksrevisionens rekommendationer

Den sammanfattande bedömningen är att Riksrevisionens undersökningar inte förmår ge några avgörande svar på delfrågorna ett och två som rör lönekartläggningarnas effekt på nationell nivå respektive hos den enskilda arbetsgivaren. Detta ger skäl till att inta en avvaktande hållning till samtliga rekommendationer som rapporten utmynnar i.

Argumentationen som specifikt utmynnar i rekommendationer om tilläggsdirektiv till den beslutade utredningen om tillsyn av diskrimineringslagen är allt för svagt underbyggd. Därför görs bedömningen att det saknas bärande skäl till de tilläggsdirektiv som Riksrevisionen rekommenderar.

En av Riksrevisionens slutsatser baserad på underlaget till delfråga tre delas, nämligen att det finns omfattande problem vid den praktiska tillämpningen av bestämmelserna. I Sverige har begreppet lika arbete kommit att stå i förgrunden då könsrelaterade löneskillnader aktualiseras. Vägledningar om

⁴⁰ RiR 209:16, s. 67.

⁴¹ Jämställdhetsnämnden Ä 1-05, 2006-12-05. För en utförlig kommentar till detta avgörande, se Fransson & Stüber (2015), s. 466 f.

⁴² RiR 2019:16, s. 23 f.

⁴³ Fransson & Stüber (2019) ger en sammanfattning av temat i "Nya metoder för jämställda löner – insyn, rapportering och certifiering".

⁴⁴ RiR 2019:16, s. 65-66.

hur lokala parter ska förhålla sig till begreppet likvärdigt arbete saknas i regel i centrala kollektivavtal eller annat partsgemensamt informationsmaterial som är anpassat till förhållandena i olika branscher. Landets personalvetarutbildningar erbjuder sällan undervisningsmoment som förbereder blivande lokala arbetsgivarföreträdare att genomföra de lönejämförelser ur ett jämställdhetsperspektiv som lagstiftningen kräver. En av slutsatserna från en studieresa till Kanada år 2018 var att kraftigt reducerade resurser till *pay-equity* myndigheten i Ontario successivt hade kunnat kompenseras genom kontinuiteten i kontakten med arbetsmarknadens parter eller med utbildningsanordnare.⁴⁵ Detta gällde i frågor om utvecklingen av och acceptansen för metoder för att upptäcka och åtgärda löneskillnader ur ett könsperspektiv. I Sverige saknas en myndighetsbaserad stödfunktion med särskild inriktning på att underlätta samspelet mellan diskrimineringslagstiftning och kollektivavtal. För ett sådant arbete kan långsiktiga strategier behövas för att bygga upp kompetens om avtalens förutsättningar och utformning på skilda delar av arbetsmarknaden. Här finns en utvecklingspotential som pekar i helt andra riktningar än dem som listas i Riksrevisionens rekommendationer.

Riksrevisionens övergripande slutsats om att lönekartläggningsbestämmelserna är ett trubbigt verktyg för att minska lönegapet mellan könen, dvs. de oförklarade löneskillnaderna på arbetsmarknaden, bygger på ett missförstånd avseende bestämmelsernas primära syfte. Bestämmelserna har aldrig haft som ambition att flytta pengar mellan olika arbetsgivare eller mellan olika branscher. Syftet är att förebygga lönediskriminering ur ett individbaserat rättighetsperspektiv. Ur ett individ- och livscykelperspektiv innebär en icke korrigerad löneskillnad på några procent en inkomstförlust på någon eller några miljoner. Bestämmelserna måste istället ses som ett led, tillsammans med en hel rad andra åtgärder, i den övergripande jämställdhetspolitiska ambitionen som syftar till jämställda livsinkomster.

Sverige har även bindande åtaganden som följer av exempelvis ILO konventionen nr 100, EU:s direktiv 2006/54 och Agenda 2030, mål 8:5. Begreppen *lika och likvärdigt arbete* utgör bärande analytiska redskap i dessa sammanhang. Lönekartläggningsbestämmelserna har som syfte att integrera dessa perspektiv i det vardagliga lönepolitiska arbetet hos varje enskild arbetsgivare.

Källor

- Arbetsmarknadsdepartementet (2017), [Handlingsplan för jämställda livsinkomster](#).
- Christensen, Anna (2000). Strukturella aspekter på diskrimineringslagstiftningen och normativa förändringsprocesser, i (red.) Numhauser-Henning, Perspektiv på likabehandling och diskriminering. Juristförlaget i Lund.
- Eurofound (2018). First movers' experiences with gender pay transparency measures in Europe, Isabella Beletta & Christine Aumayr-Pintar, National Symposium on the Gender Pay Gap, Dublin 2018-01-10.
- Europeiska unionens råd, Rådets slutsatser av den 7 mars 2011 om europeiska jämställdhetspakten (2011-2020), 2011/C 155/02.
- European Commission, Commission Recommendation on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency, COM (2014) 1405 final.
- European Institute for Gender Equality, EIGE, <https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs>.
- Fransson, Susanne (2000). Lönediskriminering, En arbetsrättslig studie av konflikten mellan kollektivavtal och lag. Iustus förlag.

⁴⁵ Jämställda löner – ett erfarenhetsutbyte. Rapport från studiebesök i Ontario och Québec 15 – 21 april 2018, Jämställdhetsmyndigheten (2018).

- Fransson, Susanne, Johansson, Lena och Svenaeus, Lena (2000). [Highlighting Pay Differentials Between Women and Men](#). Regeringskansliet.
- Fransson, Susanne (2017). Från mål till medel – om utvecklingen av bestämmelserna om aktiva åtgärder, i red, Ahlberg, Olsson och Malmberg, Vänbok till Niklas Bruun, Iustus, Uppsala.
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard (2004). [Samverkan och lönekartläggning, en rättsutveckling](#). Arbetsmarknad & Arbetsliv nr 3, 2004.
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard (2015). Diskrimineringslagen - en kommentar. Andra upplagan, Norstedts juridik.
- Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard (2019). [Nya metoder för jämställda löner – insyn, rapportering och certifiering](#). Kapitel i Festskrift till Örjan Edström, Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet / nr. 41.
- Jämställdhetsmyndighetens webbplats, www.jamy.se.
- Jämställdhetsnämnden Ä 1-05, 2006-12-05.
- Jämställdhetsombudsmannen (2005). Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning, [Regeringsrapport 2 om lönekartlägningsbestämmelserna](#).
- Jämställdhetsombudsmannen och SCB (2005). Jämställdhetsplanen: Hur fungerar jämställdhetsarbetet i praktiken? Resultat från en enkätundersökning bland företag och myndigheter våren 2005.
- Jämställdhetsombudsmannen (2008). [Miljogranskningen - Resultat av etapp 2 och slutrapport](#).
- Kommittédirektiv 2018:99. En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen.
- Kommittédirektiv 2019:63. Tilläggsdirektiv till utredningen om En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen.
- Kumlin, Johanna (2016). [Sakligt motiverad eller koppling till kön?](#) En analys av arbetsgivares arbete med att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. DO Rapport 2016:1.
- Linder, Ola (2018). [Diskrimineringsombudsmannens tillsynsarbete-särskilt fokus gällande aktiva åtgärder](#). Lagensomverktyg.se, Independent Living Institute.
- Lönelotsarna-fyra rapporter om strukturella löneskillnader <https://www.lonelotsarna.se/las-mer>.
- Medlingsinstitutet (2008). [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007](#).
- Medlingsinstitutet (2008). [Avtalsrörelsen och lönebildningen 2017](#).
- Nutek (2006). Näringslivets administrativa kostnader på arbetsrätts-området. Nutek R 2006-3.
- OECD jämställdhetsstatistik, <http://www.oecd.org/gender/>
- Publikt 19-09-04, [Myndigheter bryter mot diskrimineringslagen](#). Tidskrift för fackförbundet ST.
- Proposition 1999/2000:143. Ändring i jämställdhetslagen m.m.
- Proposition 2007/08:95. Ett starkare skydd mot diskriminering.
- RiR 2012:3. [DO och diskrimineringsfrågorna](#) .
- RiR 2019:16. Christer Gerdes och Yvonne Thorsén. [Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen](#). Riksrevisionen.
- SACO (2017). [Skillnader i livslön mellan kvinnor och män](#) , baserat på 2014 års löneuppgifter.
- SOU 2010:7. [Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter...](#) . Bilaga 1. En studie av kostnader och effekter av lagstiftningen om aktiva åtgärder.
- Stüber, Eberhard (2018), [Jämställda löner – ett erfarenhetsutbyte](#) Rapport från studiebesök i Ontario och Québec 15 – 21 april 2018, Jämställdhetsmyndigheten.
- Svenaeus, Lena (2017). Konsten att upprätthålla löneskillnader mellan kvinnor och män. En rättssociologisk studie i lag och avtal om lika lön, Lunds universitet.
- Svenskt Näringsliv, <https://www.ekonomifakta.se/fakta/foretagande/naringslivet/naringslivets-struktur/>
- Statskontoret (2011). [Aktiva åtgärder mot diskriminering - effekter och kostnader](#) .
- Unionen (2018). [Lönekartläggning lönar sig 2018](#).