

Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning

– ett trubbigt verktyg för att minska
löneskillnader mellan könen

RIR 2019:16



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-523-7

RIR 2019:16

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: NICHÖ SÖDLING

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-05-10

DNR: 3.1.1-2018-0212

RIR 2019:16

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen

Riksrevisionen har granskat diskrimineringslagens krav på lönekartläggning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Christer Gerdes har varit föredragande. Enhetschef Katarina Richardson och revisionsledare Yvonne Thorsén har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Christer Gerdes

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet
Diskrimineringsombudsmannen

DISKRIMINERINGSLAGENS KRAV PÅ LÖNEKARTLÄGGNING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Motiv till granskning	10
1.2 Syfte och frågeställningar	12
1.3 Begreppsdefinitioner	13
1.4 Bedömningsgrunder	13
1.5 Metod och genomförande	18
2 Bakgrund	20
2.1 Minskande löneskillnader mellan män och kvinnor	20
2.2 Svårt att mäta osakliga löneskillnader	22
2.3 EU rekommenderar insyn i lönesättningen	23
2.4 Kraven på arbetsgivare i dagens lagstiftning	24
2.5 Tillsyn och sanktioner	26
2.6 Tidigare studier	27
3 Kan lönekartläggningar bidra till att minska löneskillnaderna?	30
3.1 Löneskillnader hos enskilda arbetsgivare	30
3.2 Betydelsen av nivån på löneskillnader och antal anställda	33
4 Påverkar dokumentationskrav könsskillnader?	37
4.1 Förändring i lagstiftningen är utgångspunkt för analysen	37
4.2 Resultat för krav på dokumentation av lönekartläggningar	41
4.3 Resultatens användbarhet och relevans för dagens regelverk	46
5 Fungerar lagstiftningen i praktiken?	51
5.1 Är lagstiftningen lätt att tillämpa?	51
5.2 Efterlevs lagstiftningen?	58
5.3 Ger lagstiftningen effekt?	59
6 Analys och slutsatser	64
6.1 Ökad kunskap om löneskillnader på arbetsgivarnivå behövs	64
6.2 Regelverket om lönekartläggning bör förenklas	65
6.3 Olika sätt att förenkla lagstiftningen på	68
6.4 Hur förändringen ska ske bör utredas	70
Bilaga 1. Genomförda intervjuer	71
Bilaga 2. Enkät till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer	72
Referenslista	86

Övrigt material

Till rapporten finns ett elektroniskt underlag att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Underlaget ingår inte i den beslutade rapporten, men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Underlag a. Kvantitativ studie av effekter

DISKRIMINERINGSLAGENS KRAV PÅ LÖNEKARTLÄGGNING

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Regeringen har ett mål om ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett verktyg för att uppnå ekonomisk jämställdhet är krav på att arbetsgivare ska genomföra lönekartläggning. Lagstiftningen om lönekartläggning finns i diskrimineringslagen (2008:567), vars tredje kapitel ställer krav på att arbetsgivare ska arbeta för att upptäcka, åtgärda och förhindra löneskillnader som har samband med kön. Lönekartläggning handlar bland annat om att arbetsgivare ska analysera om det finns osakliga löneskillnader mellan könen för lika arbete eller för arbeten som bedöms vara likvärdiga. Arbetet med lönekartläggning ska genomföras årligen och arbetsgivare med fler än tio anställda ska dokumentera arbetet. Diskrimineringsombudsmannen (DO) ansvarar för att utöva tillsyn över lagstiftningen.

Lagstiftningen om lönekartläggning har funnits sedan 1994 och har ändrats vid ett flertal tillfällen, senast 2017. Även tillsynsverksamheten har förändrats under perioden. Men trots att lagstiftningen funnits i 25 år finns det liten kunskap om lönekartläggning verkligen bidrar till minskade löneskillnader.

Riksrevisionen har granskat hur väl lönekartläggning fungerar för att motverka osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. Följande frågor ställdes i granskningen:

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

Frågorna besvarades genom statistiska analyser, en enkät till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, intervjuer samt en genomgång av skriftligt material.

Granskningens resultat

Granskningens övergripande resultat är att lönekartläggning, såsom lagstiftningen är utformad i dagsläget, har en begränsad möjlighet att påverka löneskillnaderna mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden. Kraven på att dokumentera lönekartläggning hade liten eller ingen effekt på könsskillnaderna hos arbetsgivare. Det finns också problem med hur lagstiftningen fungerar att tillämpa för arbetsgivarna.

Lägre löneskillnader på arbetsgivarnivå än på hela arbetsmarknaden

Löneskillnaderna mellan män och kvinnor har kontinuerligt minskat under 2000-talet. Enligt Medlingsinstitutet var den genomsnittliga löneskillnaden 12 procent under 2016. I granskningen framkommer dock att löneskillnaden var 6 procent då man mäter skillnader i lön mellan kvinnor och män hos en och samma arbetsgivare. Denna uppgift, som vi refererar till som skillnader på arbetsgivarnivå, är intressant eftersom lagstiftningen om lönekartläggning är avsedd att användas för att jämföra löner för de anställda hos samma arbetsgivare. Löneskillnaderna på arbetsgivarnivå ger alltså en bild av hur stort det utrymme är som lönekartläggning kan bidra till att minska. Granskningen visar att den genomsnittliga löneskillnaden är något mindre hos små arbetsgivare än hos stora.

I granskningen har Riksrevisionen undersökt vilken betydelse antalet anställda och nivån på löneskillnaderna har för möjligheten att på ett systematiskt sätt kunna bedöma om det finns osakliga löneskillnader som har samband med kön hos en arbetsgivare. Undersökningen har gjorts genom att simulera en arbetsgivares möjligheter att påvisa osakliga löneskillnader mellan två grupper beroende på antalet anställda och olika nivåer på löneskillnaderna. Ur simuleringen framgår att om den genomsnittliga löneskillnaden mellan två grupper i ett företag med upp till cirka 40 anställda är fem procent är det på statistiska grunder nära nog omöjligt att fastställa att det finns osakliga löneskillnader mellan grupperna.

Ju fler anställda företaget har och ju större löneskillnaderna är, desto mer ökar möjligheten att kunna identifiera osakliga löneskillnader. Möjligheten att kunna identifiera osakliga löneskillnader mellan könen ökar också om grupperna som jämförs är ungefär lika stora.

Löneskillnaderna på arbetsgivarnivå som lönekartläggning skulle kunna bidra till att minska är relativt små. Därtill kan det vara svårt att på ett systematiskt sätt belägga osakliga löneskillnader hos arbetsgivare med få anställda och låga löneskillnader. Detta gör att den potentiella effekt som lönekartläggning kan ha för att minska löneskillnaderna på arbetsmarknaden sannolikt är liten.

Lagändring om dokumentation påverkade inte könsskillnader

2009 undantogs företag med färre än 25 anställda från kraven på att dokumentera lönekartläggningar samt jämställdhets- och handlingsplaner. I granskningen jämfördes utvecklingen hos arbetsgivare som efter 2009 inte längre omfattades av dessa krav med arbetsgivare som även fortsättningsvis omfattades av dem. Flera olika jämställdhetsaspekter undersöktes för att se om dokumentationskraven hade någon betydelse för skillnaderna mellan män och kvinnor på arbetsplatserna. En av de aspekter som undersöktes var de anställdas arbetsinkomst. För arbetsinkomst (som handlar om både lönenivå och hur mycket de anställda

arbetar under ett år) fanns det inga skillnader i utveckling mellan företag med dokumentationskrav och företag som inte omfattades av kraven. Andra aspekter som undersöktes var rekrytering och chefstillsättning av kvinnor. Det finns tecken som tyder på att fler kvinnor fick anställning i företag som omfattades av dokumentationskraven, men effekten är liten och osäker. Det finns även en tendens till att fler kvinnor tillsattes som chefer i de företag som fortsatt omfattades av dokumentationskrav men även här är den uppmätta effekten liten och osäker.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att effekterna av krav på dokumentation av lönekartläggning är små, om de ens finns. De företag som studerats i granskningen har dock relativt få anställda. Det går därför inte att utesluta att kraven kan ha betydelse för att minska löneskillnader hos större arbetsgivare.

Arbetsmarknadsparter ser problem med lagstiftningen

I granskningen har 21 arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer svarat på frågor om hur de bedömer att lagstiftningen om lönekartläggning fungerar hos arbetsgivare i den eller de branscher de representerar.

Organisationerna gav en relativt samstämmig bild av att det är lätt för arbetsgivare att jämföra löneskillnader för arbeten som kan betraktas som lika. De flesta ansåg däremot att det är mycket svårt för arbetsgivare att bedöma om det finns osakliga löneskillnader för arbeten som kan betraktas som likvärdiga. Arbetet med lönekartläggning bedömdes också vara ganska arbetskrävande samtidigt som arbetsgivare sällan hittar osakliga löneskillnader med hjälp av lönekartläggning.

Organisationerna ansåg att kunskaperna om lönekartläggning är ganska goda hos arbetsgivarna inom deras branschområden. De arbetsgivare som har en personalavdelning eller HR-funktion ansågs ha större kunskaper om lagstiftningen än företag som saknar denna funktion. Däremot hade organisationerna svårt att bedöma i vilken grad olika delar av lagstiftningen efterlevs och därför är det svårt att få en samlad bild av i vilken utsträckning arbetsgivare lever upp till lagens krav.

Majoriteten av organisationerna ansåg att lagstiftningen fungerar ganska dåligt som helhet för att motverka osakliga löneskillnader. De pekar särskilt på att lagstiftningen är svår att tillämpa för små arbetsgivare utan HR-funktion. Men även för stora arbetsgivare ansågs det vara svårt att tillämpa lagstiftningen på grund av att det kan vara svårt att från centralt håll överblicka de olika yrkesrollerna inom företaget eller organisationen.

Däremot fanns det delvis olika syn på hur lagstiftningen och arbetet med den borde förändras för att fungera bättre. Hälften av organisationerna ansåg att lagstiftningen bör förändras, till exempel genom att tydliggöra eller förenkla kraven för arbetsgivare. Lika många, från båda sidor, ville se ökat stöd från DO

genom till exempel information. Arbetstagarorganisationerna tyckte också att det vore önskvärt med utökad tillsyn av arbetsgivares arbete med lönekartläggning och effektivare sanktionsmöjligheter för de arbetsgivare som inte lever upp till lagens krav.

Slutsatser och rekommendationer

Löneskillnaderna mellan män och kvinnor har minskat över tid. Utvecklingen går därmed i den riktning politiken syftar till. Det innebär också att utrymmet där lönekartläggning kan verka för att minska löneskillnaderna mellan könen har krympt. För att öka kunskaperna om vilket utrymme det finns för lönekartläggning att påverka löneskillnaderna anser Riksrevisionen att utvecklingen av löneskillnaderna på arbetsgivarnivå bör följas upp regelbundet. Med bättre kunskap om hur löneskillnader på arbetsgivarnivå utvecklas över tid och hur de skiljer sig mellan arbetsgivare av olika storlek och mellan olika branscher skapas bättre underlag som kan användas för att utveckla åtgärder som syftar till att minska löneskillnader mellan män och kvinnor. Utvecklingen av löneskillnader på arbetsgivarnivå kan följas genom att Medlingsinstitutet ges i uppdrag att regelbundet ta fram dessa uppgifter som ett komplement till sina årliga redovisningar av löneskillnaderna mellan könen. Riksrevisionen rekommenderar därför att:

- regeringen ger Medlingsinstitutet i uppdrag att följa utvecklingen av löneskillnaderna mellan män och kvinnor på arbetsgivarnivå.

Enligt Riksrevisionen finns det skäl att undersöka om lagstiftningen om lönekartläggning behöver justeras. Utgångspunkten är att utrymmet där lönekartläggning kan verka och bidra till minskade osakliga löneskillnader har minskat under senare år. Det gör att det är svårare att belägga osakliga löneskillnader hos arbetsgivare. Dessutom framkom det i granskningen att effekten av dokumentationskraven av lönekartläggning är mycket små för mindre företag. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer uppger att lagstiftningen i sin helhet fungerar ganska dåligt. I granskningen har några områden bedömts vara problematiska. Det handlar bland annat om att lagstiftningen kan vara svår att tillämpa för både små och mycket stora arbetsgivare. Riksrevisionen anser att det behöver utredas om lagstiftningen på ett bättre sätt kan anpassas till större och mindre arbetsgivare. Riksrevisionen rekommenderar därför:

- regeringen att utreda om lagstiftningen om lönekartläggning på ett bättre sätt kan anpassas till arbetsgivare av olika storlek.

Ett annat område som kan vara motiverat att justera är hur omfattande krav som ställs på arbetsgivares arbete med lönekartläggning. Regeringen har i flera förarbeten till lagstiftningen angett att administrativa bördor för arbetsgivare ska undvikas. Enkäten till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer visar att så inte är

fallet. Organisationerna anser generellt att arbetet med lönekartläggning är ganska eller mycket arbetskrävande. Ett område som särskilt lyftes är att kravet på att analysera löneskillnader för likvärdiga arbeten är mycket svårt att verkställa för arbetsgivare. Riksrevisionen ser därmed behov av att utreda om lagstiftningen kan förenklas, både för att minska de administrativa bördorna för arbetsgivarna och för att kunna underlätta tillämpningen av lagen. Riksrevisionen rekommenderar därför:

- regeringen att utreda om lagstiftningen om lönekartläggning kan göras mindre arbetskrävande för arbetsgivare, särskilt med avseende på att bedöma löneskillnader för arbeten som kan betraktas som likvärdiga.

Regeringen har sedan tidigare aviserat att de ska tillsätta en utredning i syfte att se över behoven av effektivare tillsyn och sanktionsmöjligheter kopplat till diskrimineringslagen (dir. 2018:99). Ett möjligt sätt att hantera de förbättringsområden Riksrevisionen har identifierat är att utöka utredningens uppdrag till att även omfatta Riksrevisionens rekommendationer, att undersöka om lagstiftningen kan anpassas till arbetsgivare av olika storlek på ett bättre sätt och om arbetsbördan för arbetsgivare kan minska. En tydlig lagstiftning som är hanterbar för arbetsgivare är en förutsättning för att kunna åstadkomma en effektiv tillsyn och möjlighet att utfärda sanktioner.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Regeringen har satt upp ett mål om ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Målet anger att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.^{1,2} Trots målet har kvinnor fortsatt lägre löner än män. 2017 var löneskillnaden 11 procent.³ Regeringen angav i sin handlingsplan för jämställda livsinkomster från 2017 att löneskillnaderna borde minska i en snabbare takt än vad de gör i dagsläget.

De bestämmelser som handlar om att motverka osakliga löneskillnader mellan könen finns i diskrimineringslagen (2008:567). Diskrimineringslagen (DL) förbjuder könsdiskriminering vid lönesättning.⁴ Den ställer också krav på att arbetsgivare ska arbeta aktivt och målinriktat för att upptäcka, åtgärda och förhindra löneskillnader som har samband med kön och därför kan sägas vara osakliga.⁵

För att kunna upptäcka om skillnader i lön har samband med kön ska arbetsgivare göra en kartläggning och analys av löneskillnader mellan kvinnor och män som har lika respektive likvärdiga arbeten i organisationen, en så kallad lönekartläggning. Arbetsgivarna ska dokumentera arbetet med lönekartläggningen och redovisa eventuella löner som ska rättas till. Syftet med detta arbete är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män.⁶ Diskrimineringsombudsmannen (DO) är den myndighet som har tillsynsansvar över att lagstiftningen följs av arbetsgivare. Arbetsgivare som inte lever upp till lagkraven kan dömas till vite.

Genomförandet av lönekartläggning och andra åtgärder som ska motverka osakliga löneskillnader mellan könen har dock visat sig innebära svårigheter på flera nivåer. En svårighet handlar om jämförelsen av löneskillnader mellan könen för lika respektive likvärdiga arbeten. Lika arbeten är de arbeten där arbetstagarna utför samma eller närmast samma arbetsuppgifter. Likvärdiga arbeten handlar om att jämföra olika arbeten utifrån deras krav på kunskap och färdigheter, ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden.⁷ Flera aktörer, däribland JämO (2005) har

¹ Prop. 2017/18:1 bilaga 3.

² Regeringen 2018, Handlingsplan för jämställda livsinkomster.

³ Medlingsinstitutet (2018).

⁴ Se 1 kap. 4 och 5 §§ och 2 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁵ Se 3 kap. 2 och 8 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

⁶ Se 3 kap 8 och 13 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

⁷ 3 kap. 9 och 10 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

uppgett att det är svårt för arbetsgivare att göra bedömningar av vilka arbeten som är lika respektive likvärdiga. Inom forskningen har det påtalats att det finns problem med att tillämpa så kallad arbetsvärdering, som enligt lagen ska ligga till grund för bedömningen av likvärdigt arbete.⁸ En mer konkret svårighet som har lyfts är hur stor inverkan marknadskrafter kan tillåtas ha på lönesättningen utan att en löneskillnad kan anses vara osaklig.⁹

Enligt studier finns det många arbetsgivare som inte känner till kraven i diskrimineringslagen.¹⁰ De arbetsgivare som genomför lönekartläggning uppvisar också stora variationer i sitt tillvägagångssätt. I en analys av arbetsgivares dokumentation av lönekartläggning från DO framgår att dokumentationen av lönekartläggningen varierar från bara någon sida upp till hundratals sidor per organisation.¹¹

Kraven på att genomföra lönekartläggning medför kostnader, både för staten i form av kostnader för information och tillsyn, men även för de privata och offentliga arbetsgivare som ska genomföra arbetet. Det är dock relativt oklart hur stora dessa kostnader faktiskt är.¹² I Riksrevisionens granskning av DO från 2012 framkom att DO ansåg att arbetet med tillsyn av aktiva åtgärder är resurskrävande och att möjligheterna att bedriva effektiv tillsyn i många fall är begränsade. 2015 beslöt regeringen att öka DO:s anslag med 10 miljoner i syfte att DO ska öka tillsynen, 2017 ökades anslaget med ytterligare 10 miljoner.¹³ Regeringen har uttalat att ambitionen är att aktiva åtgärder ska bli ett effektivt medel för att i praktiken nå lika rättigheter och möjligheter.¹⁴ Lönekartläggning är den mest konkreta delen av de aktiva åtgärderna. För att kostnaderna (både monetärt och nedlagd arbetstid) ska vara motiverade behöver arbetet med lönekartläggning bidra till sitt syfte, nämligen att motverka förekomsten av osakliga löneskillnader som har samband med kön.

Lagstiftningen om lönekartläggning har funnits i svensk lagstiftning sedan 1994. Lagstiftningen har ändrats ett flertal gånger sedan dess, men det saknas kunskap

⁸ Se till exempel Blomskog och Bring (2009).

⁹ Se till exempel DO (2016), där det påpekas att arbetsgivare ofta hänvisar till att marknadslöner för likvärdiga arbeten är olika som en förklaring till att det finns löneskillnader mellan könen.

¹⁰ Under 2017 gjorde DO en enkätundersökning till arbetsgivare om deras kännedom om aktuella förändringar i diskrimineringslagen. Mer än hälften av arbetsgivarna kände inte till någon av förändringarna i lagen. Var fjärde arbetsgivare uppgav att lagändringen hade lett till ett förändrat eller utvecklat arbetssätt (SvD 2018-01-08). I en rapport från Statskontoret (2011) framkom att arbetsgivare anser att åtgärder mot diskriminering har litet samband med kraven i lagstiftningen.

¹¹ DO (2016).

¹² När det gäller kostnader för tillsyn se avsnitt 2.5. Statskontoret (2011) uppskattade kostnaderna för arbetsgivare för att bedriva aktiva åtgärder till cirka 800 kronor per år och anställd.

¹³ Regeringen 2017, *Handlingsplan för jämställda livsinkomster samrt e-post från Arbetsmarknadsdepartementet 2019-04-23*.

¹⁴ Dir. 2012:80.

om krav på lönekartläggning har någon direkt påverkan för att öka jämställdheten på arbetsmarknaden.¹⁵

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att det är viktigt att ta reda på om lönekartläggning är ett fungerande verktyg för att motverka osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor på grund av kön.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att granska hur väl lönekartläggning fungerar för att motverka osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. Syftet uppfylls genom att tre delfrågor besvaras.

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

Frågorna besvaras genom statistiska analyser, en enkät till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, intervjuer samt en genomgång av skriftligt material.

1.2.1 Avgränsningar

Diskrimineringslagen omfattar sju diskrimineringsgrunder. I den här granskningen omfattas bara diskrimineringsgrunden kön. I granskningen omfattas endast de delar diskrimineringslagens tredje kapitel som handlar om bestämmelser om lönekartläggningar. I den kvantitativa delen av analysen går det dock inte att skilja på kraven på dokumentation av lönekartläggningar och dokumentation av jämställdhets- och handlingsplaner. Krav på att dokumentera jämställdhets- och handlingsplaner fanns i lagstiftningen fram till 2017 och var då endast inriktade på diskrimineringsgrunden kön. DO ingår inte i granskningen annat än som informant. Det beror på att vi valt att fokusera på lagens konstruktion, inte informationsgivning och tillsyn. Regeringen aviserade i december 2017 att de avsåg tillsätta en utredning som syftar till att utreda bestämmelserna i diskrimineringslagen om tillsyn.¹⁶

¹⁵ Detta har bland annat påtalats i SOU 2014:41 och i IFAU:s remissvar till samma utredning.

¹⁶ Utredningsuppdraget *En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen*, dir. 2018:99, har i skrivande stund inte tillsatts.

1.3 Begreppsdefinitioner

Aktiva åtgärder – Enligt 3 kap. i DL är aktiva åtgärder *ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder*. Krav på aktiva åtgärder finns inom arbetslivet och inom utbildningsområdet.

Lönekartläggning – Lönekartläggning är en del av de aktiva åtgärderna inom arbetslivet. Syftet med lönekartläggning är att *upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön mellan kvinnor och män*. Enligt DL innebär lönekartläggning att *arbetsgivare ska kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor, löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt*. (3 kap. 8 § DL).

Osakliga löneskillnader – I 3 kap. 8 § DL anges att *i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män ska arbetsgivare varje år kartlägga och analysera [...] I 3 kap. 9 § DL anges att arbetsgivaren ska analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön*. Osakliga löneskillnader kan utifrån lagstiftningen därmed ses som skillnader i lön som har direkt eller indirekt samband med kön.

Lika arbeten – Vad som kan anses vara lika arbeten kan hittas i förarbeten till DL. I prop 1999/2000:143 anges att en bedömning av vilka arbetstagare som har *samma, eller i det närmaste samma, arbetsuppgifter* bör utgöra grund för att bedöma vilka grupper som kan anses ha lika arbeten.

Likvärdiga arbeten – I 3 kap. i DL finns det beskrivet vad som avses med likvärdiga arbeten. Enligt DL är ett arbete att betrakta som likvärdigt med ett annat arbete om det *utifrån en sammantagen bedömning av de krav arbetet ställer och dess natur kan anses ha lika värde som det andra arbetet*. Bedömningen av de krav arbetet ställer ska göras med beaktande av kriterier som *kunskap och färdigheter samt ansvar och ansträngning*. Vid bedömningen av arbetets natur ska *särskilt arbetsförhållandena beaktas*. (3 kap. 10 § DL).

1.4 Bedömningsgrunder

Riksdagen har beslutat att målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.¹⁷ Regeringen har satt upp ett mål om ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Målet anger att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Mer specifikt innebär det att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och förutsättningar när det gäller tillgången till arbete och att de ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om anställningsvillkor, lönevillkor och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet.¹⁸

¹⁷ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

¹⁸ Skr. 2016/17:10.

Ett sätt på vilket staten verkar för att män och kvinnor ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om anställnings-, löne- och andra arbetsvillkor, är att ställa krav på att arbetsgivare ska genomföra aktiva åtgärder. Aktiva åtgärder är åtgärder som vidtas för att främja lika rättigheter och möjligheter. Bestämmelserna om aktiva åtgärder är i första hand inte avsedda att tillämpas i enskilda fall. De är i stället framåtsyftande och av generell eller kollektiv natur.¹⁹ Den åtgärd som främst berör löne- och andra anställningsvillkor är lönekartläggning. Syftet med att genomföra lönekartläggning är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män.²⁰

1.4.1 Lönekartläggningens möjliga effekt på löneskillnader

I förarbeten till lagstiftningen anges att lönekartläggningar ska ge möjlighet till att åtgärda, förhindra och korrigera osakliga löneskillnader mellan könen.²¹ I ett senare förarbete anges att lönekartläggningar samt dokumentationen i samband med kartläggningarna är nödvändiga för att komma till rätta med löneskillnaderna mellan könen.²² Utifrån lagstiftningens utformning och syftet med lagstiftningen sammanställs det här på vilket sätt lönekartläggning kan tänkas påverka löneskillnaderna mellan kvinnor och män.

Påslag på kvinnors löner

Lönekartläggning innebär att anställdas löner analyseras på gruppnivå för att se om det förekommer löneskillnader som inte kan förklaras på sakliga grunder och därför kan anses vara osakliga. I dokumentationen av lönekartläggningen ska det anges vilka lönejusteringar som ska göras. Lagstiftningen anger att osakliga löneskillnader ska åtgärdas så snart som möjligt och senast inom tre år.²³

Lönekartläggningen har därmed potential att åstadkomma att det sker ett relativt snabbt påslag på lönerna för anställda som enligt lönekartläggningen hör till de personer eller de grupper där det finns osakliga löneskillnader gentemot andra anställda.

Förändrade arbetssätt och attityder hos arbetsgivaren

Lönekartläggning kan också tänkas påverka lönerna på ett mer indirekt sätt, genom ändrade arbetssätt eller ändrade attityder hos arbetsgivare och arbetstagar. I förarbeten till lagstiftningen gällande lönekartläggning nämns att åtgärderna ska synliggöra löneskillnader och att det kan uppmuntra och stimulera arbetsgivare och arbetstagar att arbeta med frågorna.²⁴ En möjlig effekt av lönekartläggning är

¹⁹ Prop. 2007/08:95.

²⁰ 3 kap. 8 § diskrimineringslagen (2008:567).

²¹ Prop. 1999/2000:143 och prop. 2007/08:95.

²² Prop. 2015/16:135.

²³ 3 kap. 5 och 13 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

²⁴ Se Prop. 1993/94:147, prop. 1999/2000:143, prop. 2007/08:95 och prop. 2015/16:135.

att arbetsgivare och arbetstagare genom lönekartläggning upptäcker att det finns osakliga löneskillnader som har samband med kön och blir motiverade att göra någonting åt detta. Det kan till exempel handla om att öka vissa yrkesgruppers löner på längre sikt.

I diskrimineringslagens tredje kapitel anges att arbetsgivaren ska arbeta med arbetsförhållanden, bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och övrig kompetensutveckling och möjligheter att förena förvärsarbete med föräldraskap. Dessutom ska arbetsgivaren ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att bland annat förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Arbetsgivaren ska också genom utbildning och andra lämpliga åtgärder främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten, inom olika kategorier av arbetstagare och på ledande positioner.²⁵ Även om dessa bestämmelser inte har en direkt påverkan på löneskillnaderna skulle de på längre sikt kunna innebära minskade löneskillnader, till exempel genom att arbetsgivaren förändrar sin process för rekrytering och befordran så att den inte missgynnar kvinnor. Om arbetsgivaren skulle se över möjligheten att förena förvärsarbete med föräldraskap skulle det kunna ha potential att minska den negativa påverkan på lönerna som föräldraskap har på kvinnors löner (se vidare i avsnitt 2.1.1).

Lönekartläggning ska dokumenteras med ett visst mellanrum, i dagsläget en gång per år.²⁶ Att åtgärderna ska genomföras på regelbunden basis kan medföra att arbetsgivare och arbetstagarrepresentanter blir påmind om att arbeta med att motverka osakliga löneskillnader. Att bli påmind om att arbeta med lönekartläggning skulle kunna medföra att arbetet med att motverka osakliga löneskillnader inte glöms bort och att det i sin tur leder till att hålla jämställdhetsarbetet hos arbetsgivaren vid liv.²⁷

Förändringar på samhällsnivå

I de två avsnitten ovan diskuteras hur lönekartläggning kan påverka löneskillnader hos enskilda arbetsgivare, antingen genom direkta lönepåslag eller genom förändrade attityder och arbetssätt. Utöver lagstiftningens påverkan hos enskilda arbetsgivare är det tänkbart att lagstiftningen leder till en påverkan på en mer

²⁵ Se 3 kap. 5, 6 och 7 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

²⁶ Se 3 kap. 8, 13 och 14 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

²⁷ Denna form av mjuk påverkan kan ställas i relation till konceptet "nudging". Nudging har på senare år blivit ett allt vanligare styrmedel för att få till (för samhället) önskvärda beteendeförändring. Det kan gälla trafiksäkerhet, kost och motion, pensionsplaner och privatekonomi, nedskräpning och återvinning, med mera. Med nudging avses att "putta" individer i önskvärd riktning, dock utan att utöva sanktioner eller utlova någon belöning. Se Naturvårdsverket (2014) för begreppsförklaring och genomgång av tidigare studier på området. Eftersom lönekartlägningsbestämmelserna har element av sanktionering (dvs. risken att drabbas av viten) stämmer dessa inte överens med nudging konceptet.

övergripande nivå i samhället. En lagstiftning om lönekartläggning kan innebära att arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer tillsammans arbetar med frågorna på mer aggregerad nivå. Det finns flera exempel på hur arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har tagit fram gemensamma verktyg för att motverka osakliga löneskillnader som har samband med kön.²⁸ Ett gemensamt arbete i en bransch eller på en större del av arbetsmarknaden skulle kunna verka pådrivande för en generell höjning av kvinnors löner.

Det finns ingen möjlighet att kvantitativt mäta lönekartläggningens generella påverkan på en mer övergripande nivå i samhället. Det kan finnas en sådan påverkan, men det är inget som kan bekräftas eller vederläggas.

1.4.2 Är lagstiftningen tillämplig och ändamålsenlig i praktiken?

Förutom att se till effekten av lagstiftningen har Riksrevisionen också haft som utgångspunkt att lagen ska fungera väl att använda i praktiken hos arbetsgivarna. I två regeringsdirektiv inför utredningar om aktiva åtgärder har regeringen uttryckt att aktiva åtgärder ska vara effektiva i att uppnå sitt syfte och att de ska vara effektiva medel för att uppnå lika rättigheter och möjligheter.²⁹ För att lagstiftningen ska anses fungera väl i praktiken menar vi att

- lagstiftningens krav på arbetsgivaren att motverka osakliga löneskillnader på grund av kön bör vara lätt att tillämpa det vill säga de bör fungera att tolka och använda i det vardagliga arbetet,
- kraven i lagstiftningen bör efterlevas i praktiken, det vill säga arbetsgivarna bör uppfylla vad de är ålagda att göra,
- lagstiftningen bör ge effekt, i form av påslag på kvinnors löner och/eller ett förändrat beteende hos arbetsgivare till exempel vid rekrytering och tillsättning av olika befattningar.

En viktig aspekt för att lagstiftningen ska fungera är att den är lätt att tillämpa för arbetsgivarna. Det kan vara beroende av både om lagstiftningen är lätt att förstå och om den fungerar att verkställa hos arbetsgivarna. Viktiga frågor är bland annat hur bra det går att dela in de yrkesroller som finns hos arbetsgivaren i lika respektive likvärdiga arbeten och hur det går att avgöra vilka löneskillnader som är

²⁸ Ett exempel är Bankinstitutens arbetsgivareorganisation, BAO, och Finansförbundet som enades i kollektivavtalet för perioden 2011–2014 om att det under avtalsperioden skulle ske ett särskilt arbete för att åtgärda osakliga löneskillnader för lika arbete i bank- och finansbranschen. Arbetet har fortsatt och den partsgemensamma satsningen drivs som ett projekt under namnet Lika lön (webbplatsen likalön.nu 2019-01-24).

²⁹ Dir 2008:130 och dir 2012:80.

sakliga respektive osakliga. Olika delar av lagen kan vara mer eller mindre lätta att tillämpa.

I ett antal förarbeten till lagstiftningen om aktiva åtgärder har det påtalats att det är viktigt att lagstiftningen är tydlig och skarp. Regeringen har bland annat uppgett att lagtexten bör ge tydliga anvisningar om hur kartläggningen och analysen ska genomföras.³⁰ Kraven på aktiva åtgärder bör enligt regeringen vara överblickbara för den enskilde arbetsgivaren och vara möjliga att inkorporera i den reguljära verksamheten. Administrativa bördor ska på sådant vis undvikas.³¹ I tidigare direktiv angav regeringen att en avvägning mellan behovet av aktiva åtgärder och att inte ålägga arbetsgivare och andra alltför omfattande administrativa uppgifter var av största vikt.³²

Utöver att lagen ska fungera att tillämpa för arbetsgivare behöver den också efterlevas, det vill säga de som omfattas av lagen behöver genomföra lönekartläggningar i praktiken. Att lagstiftningen efterlevs kan vara beroende av om arbetsgivare har kunskap om att lagstiftningen existerar och om det genomförs tillsyn så att arbetsgivare upplever att det är en risk att bli påkommen med att inte ha gjort lönekartläggning. Hur väl lagstiftningen efterlevs kan också bero på om arbetstagarrepresentanterna driver på för att lönekartläggning ska genomföras eller om krav på att motverka osakliga löneskillnader finns inskrivet i kollektivavtal.

1.4.3 Sammanfattande bedömningskriterier

För att lagstiftningen om lönekartläggning ska kunna anses fungera väl behöver den ha en reell möjlighet att bidra till minskade osakliga löneskillnader mellan könen. Lagstiftningen fungerar så att den kan utjämna löneskillnader hos enskilda arbetsgivare. Det är därför viktigt att lagstiftningen är utformad på ett sätt som bidrar till minskade osakliga löneskillnader mellan de anställda hos enskilda arbetsgivare. Den påverkan som lagstiftningen kan ha för att motverka osakliga löneskillnader bör stå i paritet till hur omfattande och arbetskrävande de krav som ställs på arbetsgivare är. Om lagstiftningen kan förväntas ha en stor påverkan för att motverka osakliga löneskillnader kan det vara motiverat att ha höga krav på arbetsgivares arbete med lönekartläggning. Om den påverkan som lagstiftningen kan ha på osakliga löneskillnader är liten är det svårare att motivera omfattande krav på arbetsgivares arbete med lönekartläggning.

För att lagstiftningen om lönekartläggning ska anses vara väl fungerande bör de arbetsgivare som omfattas av krav på att dokumentera lönekartläggning över tid uppvisa mindre (osakliga) löneskillnader än arbetsgivare som inte omfattas av

³⁰ Prop. 1999/2000:143, prop. 2007/08:95 och dir. 2012:80.

³¹ Prop. 2015/16:135.

³² Dir. 2008:130.

kraven, givet att sådana förekommer. Därtill bör lagstiftningen fungera väl i praktiken. Om lagstiftningen om lönekartläggning är lätt att tillämpa, efterlevs i praktiken och ger effekt menar vi att det finns goda skäl att anse att lagen fungerar väl för att nå sitt syfte.

1.5 Metod och genomförande

Frågan i vilken grad lönekartläggning kan bidra till att minska osakliga löneskillnader på arbetsmarknaden besvaras genom att undersöka hur stora löneskillnaderna är inom den ram där lönekartläggning kan verka, nämligen mätt som skillnad hos en och samma arbetsgivare. Därutöver görs en *statistisk simulering* för att undersöka hur stora löneskillnader och hur många anställda som krävs för att det ska vara möjligt att belägga att det finns osakliga löneskillnader mellan grupper.

Frågan om könsskillnaderna minskar hos de arbetsgivare som omfattas av krav på dokumentation besvaras genom att undersöka en förändring av lagstiftningen som skedde 2009. Undersökningen görs med hjälp av en *statistisk analys* av uppgifter från SCB:s register över löner, andra arbetsinkomster samt bakgrundsvariabler på individ- och företagsnivå. I granskningen jämförs företag med 20–24 anställda som inte längre omfattades av krav på att dokumentera lönekartläggning samt jämställdhets- och handlingsplan efter 2009 med företag med 25–30 anställda som omfattades av kraven även efter 2009.³³

För att fördjupa kunskapen om hur lönekartläggning fungerar i praktiken hos arbetsgivarna genomfördes en *enkät* till arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. I diskrimineringslagen är det uttalat att arbetsgivare och arbetstagarorganisationer ska samverka i frågor som rör lönekartläggning. Arbetstagar- respektive arbetsgivarorganisationer kan antas ha två roller när de besvarar enkätfrågorna, dels som kunskapskällor till hur arbetet med lönekartläggning går till hos arbetsgivarna, dels som intresseorganisationer. I rollen som kunskapskälla kan de ge sin syn på hur lagstiftningen fungerar i dagsläget och i rollen som intresseorganisation kan parterna ange på vilket sätt de önskar att lagen ska vara utformad för att bäst leva upp till sina medlemmars nytta. De organisationer som representerar arbetsgivare har i många fall andra intressen än de organisationer som representerar arbetstagarorganisationer. Givet de olika parternas roll har det varit av intresse att se om det finns delar av lagstiftningen eller aspekter av tillämpningen som båda sidor uppfattar som väl fungerande eller problematiska. Frågorna i enkäten berör om lagstiftningen är tillämplig, efterlevs i praktiken och om den bedöms ge effekt. Enkäten skickades till ett urval av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som bedömdes vara representativa för hela

³³ Ändringen i lagen berörde företag med mellan 10 och 24 anställda. Vi väljer dock att fokusera på företag med 20–24 anställda för att säkerställa en analys med jämförbara företag.

arbetsmarknaden. 21 organisationer av 30 tillfrågade besvarade enkäten. Utförligare information om hur enkäten genomfördes samt enkätsvar finns i bilaga 2.

Inom ramen för granskningen gjordes ett antal *intervjuer* med företrädare för bland annat DO, centralorganisationer på arbetsmarknaden samt experter på området. För att få djupare kännedom om hur lagstiftningen tillämpas hos enskilda arbetsgivare har Riksrevisionen även intervjuat personer som genomför lönekartläggning i två organisationer. En redogörelse för de intervjuer som genomfördes finns i bilaga 1.

Därutöver gjordes en genomgång av *skriftligt material* som berör aktiva åtgärder och lönekartläggning. Till det skriftliga materialet hör rapporter från DO och JämO, offentliga utredningar, riksdagstryck, samt material från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. För att sätta den svenska lagstiftningen i ett internationellt perspektiv gjordes en *genomgång av andra länders lagstiftning* med avseende på vilka arbetsgivare som omfattas av lagstiftningen och lagstiftningens utformning.

I den kvantitativa delen av granskningen undersöks lagstiftningens påverkan på löneskillnaderna under perioden 2001–2016. Frågan om hur lagstiftningen fungerar i praktiken (utifrån enkätsvaren) behandlar aktuella förhållanden då den besvarades under perioden december 2018 till januari 2019.

1.5.1 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Christer Gerdes och projektmedarbetaren Yvonne Thorsén. John Ekberg vid Medlingsinstitutet har varit knuten till projektet som referensperson och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet), och Diskrimineringsombudsmannen (DO) har fått tillfälle att faktagranska ett utkast till granskningsrapporten.

2 Bakgrund

2.1 Minskande löneskillnader mellan män och kvinnor

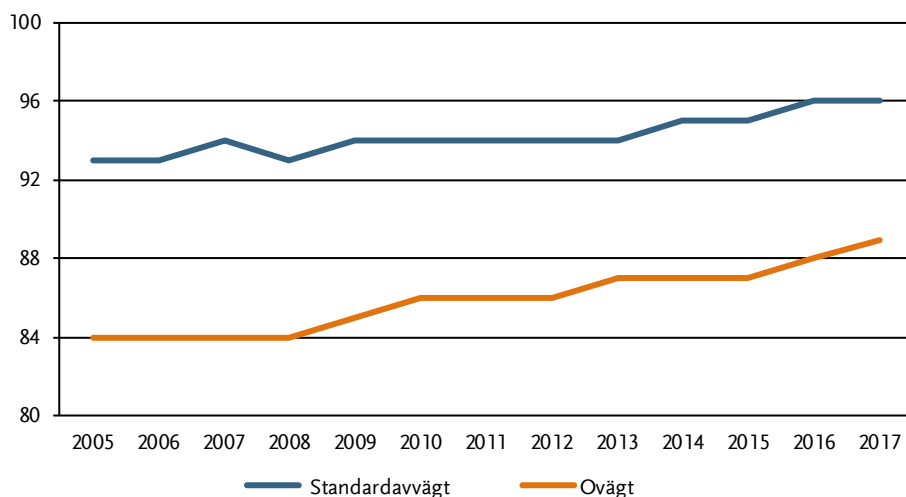
Medlingsinstitutet har ett uppdrag att följa upp och analysera löneskillnader mellan män och kvinnor och de publicerar årligen sedan 2009 en rapport om löneskillnaden mellan kvinnor och män. I rapporten som analyserar 2017 års lönestatistik anges att kvinnor i genomsnitt hade 89 procent av mäns lön under året.³⁴ Den totala (ovägda) löneskillnaden mellan män och kvinnor är alltså 11 procent. Efter att hänsyn tagits till de skillnader som uppstår mellan könen på grund av att kvinnor och män fördelar sig olika över yrke, sektor, utbildning, ålder och arbetstid så återstår en oförklarad (standardvägd) löneskillnad på 4,3 procent, det vill säga kvinnor tjänar 95,7 procent av mäns lön efter det att hänsyn har tagits till nämnda faktorer.

Både den ovägda och den standardvägda löneskillnaden mellan män och kvinnor har minskat över tid. I diagrammet nedan visas att kvinnors lön har ökat från 84 procent till 89 procent under perioden 2005–2017. Samma trend finns även då hänsyn tas till förklarande variabler. Den standardvägda löneskillnaden har minskat med 2,5 procentenheter sedan 2005.³⁵

Enligt Medlingsinstitutet (2018a) minskar löneskillnaden mellan kvinnor och män i alla åldrar. En orsak till minskningen kan enligt Medlingsinstitutet vara en minskning av yrkessegregeringen på arbetsmarknaden. Löneskillnaden påverkas också av att andelen kvinnliga chefer blivit högre och att andelen kvinnor med akademisk utbildning ökar.

³⁴ Medlingsinstitutet (2018a).

³⁵ Medlingsinstitutet (2018a).

Diagram 1 Kvinnors lön i procent av mäns lön 2005–2017

Källa: SCB:s statistikdatabas, baserat på Medlingsinstitutets officiella lönestrukturstatistik.

2.1.1 Skilda yrken och föräldraskap bidrar till löneskillnader

Trots att löneskillnaderna mellan män och kvinnor har minskat över tid tjänar män fortfarande mer än kvinnor inom alla sektorer på arbetsmarknaden. Löneskillnaderna består av flera samverkande faktorer. En delförklaring är att arbetsmarknaden är könssegregerad och att kvinnor och män därmed arbetar inom olika sektorer och yrken. Män arbetar i högre grad inom privat sektor medan merparten av de anställda inom offentlig sektor är kvinnor, drygt 75 procent av kommunal- och landstingsanställda är kvinnor. Sedan början av 2000-talet har antalet kvinnor som arbetar inom den privata sektorn passerat antalet kvinnor i den offentliga sektorn, men räknad som andel har kvinnors del i den privata sektorn legat ganska stabilt runt 36–37 procent under de senaste 15 åren.³⁶

I diagram 1 ovan visas både löneskillnader där inga kontroller för förklarande faktorer gjorts och de så kallade standardavvägda löneskillnaden där hänsyn tagits till yrke, sektor, utbildning, ålder och arbetstid. I Medlingsinstitutets analys av vilka förklaringsfaktorer som har störst påverkan på löneskillnaderna framkommer att yrke har störst betydelse. Löneskillnaderna är störst bland höginkomsttagare och större bland tjänstemän än bland arbetare. Flera studier har

³⁶ Se SCB *På tal om kvinnor och män Lathund om jämställdhet 2018*. Att andelen kvinnor inom privat sektor inte gått upp trots att antalet kvinnor ökade, beror på att antalet män i privat sektor har ökat i motsvarande takt.

pekat på att föräldraskap spelar stor roll för löneskillnaderna mellan män och kvinnor.³⁷

2.2 Svårt att mäta osakliga löneskillnader

Utifrån statistisk analys som bygger på offentligt tillgängliga registerdata är det svårt att reda ut om det finns osakliga löneskillnader på arbetsmarknaden eller hur stora dessa är. I diagram 1 visas den standardvägda löneskillnaden vilken också kan beskrivas som den oförklarade löneskillnaden mellan män och kvinnor. Det är den löneskillnad som återstår när hänsyn tas till olika förklarande variabler såsom yrke, position och utbildning. Det finns dock ytterligare faktorer som skulle kunna förklara löneskillnaderna på ett sakligt sätt, men som inte är möjliga att mäta i registerbaserad statistik. Det kan till exempel handla om arbetets innehåll eller individens prestation, faktorer som inte fångas upp av klassificeringar som finns i tillgängliga register. Eftersom alla faktorer som på ett sakligt sätt kan förklara löneskillnader inte fångas upp av den offentligt tillgängliga statistiken är det nära nog omöjligt att på en aggregerad nivå få fram de löneskillnader som inte kan förklaras av något annat än personens kön och som därför kan anses vara osakliga.³⁸

2.2.1 Diskriminering som förklaringsmodell till löneskillnader

Osakliga löneskillnader som har samband med kön kan uppstå på många olika sätt. I forskningslitteraturen finns det olika sätt att beskriva hur diskriminering kan leda till att löneskillnader uppstår mellan män och kvinnor. Detta görs i regel så att begreppet diskriminering kan operationaliseras för att kunna bidra med en förklaringsmodell till hur oförklarade löneskillnader mellan könen uppstår. Medlingsinstitutet lyfter i sin rapport om löneskillnader från 2018 upp två olika typer av diskriminering som används för att förklara löneskillnader.³⁹ Den första typen är *värdediskriminering*. Värdediskriminering innebär att arbete som utförs av kvinnor värderas lägre än arbete som utförs av män. Denna typ av värdering är främst riktad mot yrken, inte mot enskilda arbetstagare. Inom ramen för en löneanalys skulle denna skillnad kunna mätas som en jämförelse av kvinnodominerade arbeten jämfört med icke-kvinnodominerade arbeten. I fall

³⁷ En studie från 2013 visar att det finns små inkomst- och löneskillnader mellan könen före barnafödande, men att inkomst- och löneskillnaden mellan män och kvinnor hade ökat med 35 respektive 10 procentenheter 15 år efter första barnets födelse (IFAU 2013:2). I en nyligen publicerad studie undersöks betydelsen av första barnet för kvinnor och män i olika länder. För Sverige syns en minskning i arbetsinkomst för kvinnor med 60 procent direkt efter barnets födelse, på tio års sikt kvarstår en skillnad på 27 procent. För svenska män däremot finns endast en mycket liten påverkan av föräldraskapet, se Kleven m.fl. (2019).

³⁸ Se också Medlingsinstitutet (2018a).

³⁹ I 1 kap 4 § diskrimineringslagen (2008:567) beskrivs diskriminering i lagens mening, vilken skiljer sig från denna uppdelning.

dessa arbeten skulle dömas som likvärdiga enligt någon form av arbetsvärdering skulle det kunna föranleda en lönejustering, enligt lagens intentioner. Notera att denna slags jämförelse enligt lagens bestämmelser endast gäller likvärdiga arbeten hos en och samma arbetsgivare.

En annan förklaringsmodell som Medlingsinstitutet beskriver är *befattningsdiskriminering* eller fördelningsdiskriminering. Enligt den förklaringsmodellen har kvinnor, trots att de har liknande kvalifikationer, inte samma tillgång som män till högre positioner eller samma möjligheter att arbeta inom vissa yrken. Detta skulle i sin tur kunna leda till en segregerad arbetsmarknad såväl vertikalt (olika befattningar) som horisontellt (olika yrken). Enligt Medlingsinstitutets statistik har män inom privat sektor i större utsträckning än kvinnor högre chefsbefattningar och eftersom sådana befattningar i regel ger högre lön ger det utslag i lönestatistiken i form av löneskillnad mellan könen. Inom ramen för en lönekartläggning skulle man som arbetsgivare kunna kartlägga om olika befattningar motiverar olika grader av lönepåslag. Dessutom skulle en arbetsgivare kunna reda ut hur tillsättningen till olika befattningar har gått till.

2.3 EU rekommenderar insyn i lönesättningen

På EU-nivå har både Europaparlamentet och EU-kommissionen fattat flera beslut som handlar om vikten av att motverka könsdiskriminering vid lönesättning. Europaparlamentet förordar att för lika eller likvärdigt arbete ska direkt eller indirekt könsdiskriminering avskaffas.⁴⁰ Europaparlamentet antog 2008⁴¹ och 2012⁴² resolutioner om lika lön för män och kvinnor med rekommendationer till medlemsländerna om tillämpningen av likalöneprincipen. EU-kommissionen gav under 2014 ut en rekommendation om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn.⁴³ Insynen handlar om att ge anställda tillgång till upplysningar om löner och lönetillägg för kategorier av anställda som utför lika eller likvärdigt arbete och om könsfördelningen i arbetena.⁴⁴ I rekommendationen anges att en övergripande information om lönerna inte bör krävas av företag och organisationer med färre än 50 anställda, eftersom detta

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 26.7.2006, s. 23).

⁴¹ EUT C 16 E, 22.1.2010, s. 21.

⁴² P7_TA (2012)0225.

⁴³ Kommissionens rekommendation av den 7 mars 2014 om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn 2014/124/EU.

⁴⁴ Mer specifikt innebär detta att företag och organisationer med minst 50 anställda regelbundet ska informera de anställda, arbetstagarorganisationer och arbetsmarknadens parter om genomsnittslönen för olika anställningskategorier eller befattningar på ett sätt som visar könsfördelningen i kategorierna (2014/124/EU).

skulle kunna medföra en oproportionerlig börda för dem. I rekommendationen anges också att lönerevisioner⁴⁵ skulle göra det lättare att analysera jämställdhetsaspekterna på lönesättningen och dra slutsatser om hur likalönepincipen tillämpas. EU-kommissionen menar att lönerevision inte bör krävas av företag och organisationer med färre än 250 anställda.⁴⁶

2.4 Kraven på arbetsgivare i dagens lagstiftning

Krav på att arbetsgivare ska vidta aktiva åtgärder för att motverka diskriminering utifrån kön har funnits i svensk lagstiftning sedan 1978.⁴⁷ Bestämmelsen om lönekartläggning kom 15 år senare, 1994.⁴⁸ Enligt diskrimineringslagens tredje kapitel nuvarande lydelse, ska alla arbetsgivare förebygga diskriminering och verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrunderna: kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Bestämmelserna innebär bland annat att arbetsgivaren ska genomföra ett fortlöpande arbete i fyra steg (undersöka, analysera, åtgärda samt följa upp och utvärdera) inom följande fem områden:

- arbetsförhållanden
- bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor
- rekrytering och befordran
- utbildning och övrig kompetensutveckling
- möjligheter att förena arbete och föräldraskap.

Arbetsgivaren ska också främja en jämn könsfördelning, ta fram riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier samt genomföra årliga lönekartläggningar. Arbetsgivare med minst 25 anställda ska dokumentera alla delar av arbetet med aktiva åtgärder. Arbetsgivare med mellan 10 och 24 anställda ska dokumentera arbetet med lönekartläggning. Även arbetsgivare med färre än 10 anställda ska bedriva ett arbete med aktiva åtgärder, men det ställs inget krav på dokumentation.

⁴⁵ Den typ av lönerevision som beskrivs av EU-kommissionen kan jämföras med de svenska kraven på lönekartläggning. Enligt EU-kommissionen bör lönerevision inkludera en analys av andelen män och kvinnor i varje anställningskategori eller befattning, ett system för arbetsutvärdering och arbetsindelnings samt upplysningar om lönesättning och könsbaserade löneskillnader (2014/124/EU).

⁴⁶ Kommissionens rekommendation av den 7 mars 2014 om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn (2014/124/EU).

⁴⁷ Kraven på att arbetsgivare ska bedriva aktiva åtgärder infördes i lag (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

⁴⁸ Prop. 1993/94:143.

I diskrimineringslagens tredje kapitel är det översiktligt beskrivet vad en lönekartläggning ska innehålla. Utifrån diskrimineringslagens krav vad en lönekartläggning ska innehålla har DO gjort en sammanställning på sin webbplats.⁴⁹

Sammanställning av vad en lönekartläggning ska innehålla från DO:s webbplats:

(Detta är en sammanfattning, för en fullständig bild av vilka krav som ställs på arbetsgivare hänvisas till diskrimineringslagens tredje kapitel.)

I lönekartläggningen ska arbetsgivaren **kartlägga och analysera** följande:

Bestämmelser och praxis om löner: Arbetsgivaren ska kartlägga bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor för att få fram all relevant information om lönebestämmelser som tillämpas på arbetsplatsen. Det innebär att även sidoförmåner som tjänstebil, bonussystem och liknande som utgör lön ska tas med i kartläggningen. Lönesystemet ska sedan analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Löneskillnader vid lika arbete: Arbetsgivaren ska först kartlägga och sedan analysera löneskillnader som förekommer inom lika arbete, det vill säga mellan kvinnor och män som utför samma eller nästan samma arbetsuppgifter. Om analysen visar att det finns löneskillnader mellan kvinnor och män i lika arbete ska arbetsgivaren göra en bedömning av om skillnaden har direkt eller indirekt samband med kön. Hela löneskillnaden ska kunna förklaras på ett sakligt sätt. Vid individuell lönesättning är det som regel nödvändigt att göra bedömningen på individnivå.

Löneskillnader vid likvärdigt arbete: Arbetsgivare ska även kartlägga löneskillnader mellan kvinnor och män som utför likvärdigt arbete. För att bedöma om två arbeten är likvärdiga görs först en värdering som utgår från en bedömning av arbetets krav när det gäller arbetsuppgifter och arbetsförhållanden.

Kvinnodominerat arbete och arbete som inte är kvinnodominerat: Löneskillnader ska också kartläggas och analyseras mellan grupper med arbetstagare som utför kvinnodominerat arbete och grupper med arbetstagare som utför likvärdigt arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat. När andelen kvinnor i en grupp uppgår till eller överstiger 60 procent kan arbetet betraktas som kvinnodominerat.

Högre värderat och lägre lönesatt kvinnodominerat arbete: Om en grupp med arbetstagare som utför ett arbete som är kvinnodominerat har lägre lön än en grupp som utför ett annat arbete trots att kraven i det kvinnodominerade arbetet bedömts vara högre, ska analysen innefatta en bedömning av denna löneskillnad.

När kartläggningen är klar ska arbetsgivaren **analysera löneskillnaderna** som kommit fram. Analysen av löneskillnaden sker normalt på gruppnivå för att upptäcka den strukturella undervärdering som kan vara förknippad med arbetsuppgifter som är eller har varit typiska för kvinnor. Analysen kan innefatta lönenivåer, lönespridning och andra jämförelser som är lämpliga att göra på gruppnivå.

Arbetsuppgifterna ska bedömas utifrån vad som krävs av de personer som utför dem. Bedömningen ska alltså göras utifrån kriterier som vilka kunskaper och färdigheter samt vilket ansvar och vilken ansträngning som arbetsuppgifterna kräver. Det är också viktigt

⁴⁹ DO:s webbplats, förkortad version 2019-03-21.

att bedöma vilka arbetsförhållanden som gäller för olika arbeten, till exempel den fysiska eller psykiska belastningen. I själva kartläggningen handlar det enbart om att titta på arbetets krav och inte på individers kvalifikationer. Bedömningen av kraven i arbetena ska ske utan hänsyn till vem som utför arbetet.

Dokumentationen ska innehålla

- en redovisning av resultatet av kartläggningen och analysen.
- en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver genomföras för att åtgärda löneskillnader som har direkt eller indirekt samband med kön.
- en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behövs ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år.

2.5 Tillsyn och sanktioner

DO har ansvar för att utöva tillsyn över lagstiftningen om aktiva åtgärder. I lagstiftningen anges att DO i första hand ska försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.⁵⁰ DO anger i sin årsredovisning för 2018 att kostnaden för verksamhetsområdet tillsyn var 56 miljoner kronor. Denna post består av olika insatser, så som tillsyn över 2 kap i DL samt processföring. Ur årsredovisningen framgår inte kostnader som gäller tillsyn av aktiva åtgärder eller lönekartläggning specifikt.

Under den tidigare Jämställdhetsombudsmannen (JämO) genomfördes en omfattande tillsyn av arbetsgivarnas arbete med lönekartläggning.⁵¹ Efter att JämO ersattes med DO under 2009 upphörde tillsynen av lönekartläggning helt under några år. Under 2012 återupptog DO tillsynen av arbetet med lönekartläggning, men i betydligt mindre skala än under JämO.⁵² 2013 fick DO i uppdrag av regeringen att öka tillsyns- och främjandeinsatserna avseende arbetsgivares arbete med lönekartläggning.⁵³

Om en arbetsgivare inte bedriver aktiva åtgärder, det vill säga i detta fall genomför lönekartläggningar eller dokumenterar arbetet enligt kraven i diskrimineringslagen, kan DO eller, i det fall ombudsmannen avstår, en central arbetstagarorganisation, vända sig till Nämnden mot diskriminering och begära vitesföreläggande. DO kan också själv besluta om vitesföreläggande mot

⁵⁰ 4 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁵¹ Under åren 2007–2009 genomfördes tillsyn av arbetsgivare med sammanlagt cirka en miljon arbetstagarare. Fokus för tillsynen var stora företag och organisationer. JämO (2008).

⁵² Se DO:s årsredovisningar 2012–2017 samt JämO (2008). Föreningen Lagen som verktyg har begärt ut alla DO:s tillsynsärenden om aktiva åtgärder under perioden januari 2017 till februari 2018 och beskriver att DO gör en annorlunda tolkning av sitt tillsynsuppdrag än vad JämO gjorde när det hade tillsynsuppdraget för de aktiva åtgärderna (webbplatsen lagensomverktyg.se 2019-03-04).

⁵³ Regeringsbeslut 2013-02-14, *Uppdrag till Diskrimineringsombudsmannen att utöka tillsyns- och främjandeinsatser om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen A2013/697/DISK.*

arbetsgivare som inte lämnar de upplysningar som behövs för tillsynsverksamheten.⁵⁴

För att ett ärende ska leda till ett vitesförfarande krävs många led. Ärendet kan uppstå genom att DO genomför en tillsyn och identifierar en brist. Därefter avslutar DO ärendet med att konstatera en brist i arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder. DO behöver i nästa steg inleda en uppföljande tillsyn och om tillsynsobjektet inte har rättat sig efter det som DO påpekade kan DO ansöka om vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering. Efter att DO ansökt om vitesföreläggande gör nämnden en egen prövning för att se om DO gjort rätt bedömning. Om nämnden delar DO:s bedömning förelägger de tillsynsobjektet att vid hot om vite korrigera den identifierade bristen. Därefter behöver DO återigen genom en tillsyn kontrollera om tillsynsobjektet gjort det som föreläggandet omfattade. Om arbetsgivaren fortfarande inte gjort det som föreläggandet omfattade kan DO ansöka hos tingsrätten om utdömande av vitet. Tingsrätten gör då också en egen prövning av om förutsättningarna för att döma ut vitet föreligger.

De långa ledtiderna och många momenten har bidragit till att Nämnden mot diskriminering bara har fattat beslut om vitesförelägganden i två fall sedan den startade 2009.⁵⁵ Regeringen aviserade i december 2017 att de avsåg tillsätta en utredning i syfte att se över behoven av effektivare sanktionsmöjligheter kopplat till efterlevnaden av diskrimineringslagen, inklusive lönekartläggningar.⁵⁶

2.6 Tidigare studier

Det har gjorts ett antal uppföljningar av arbetsgivares arbete för att motverka osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor. DO gjorde 2016 en analys av den dokumentation arbetsgivare tar fram i samband med sitt arbete med lönekartläggning. Dokumentationen som analyserades togs från DO:s tillsyn av arbetsgivare.⁵⁷ Rapportens centrala slutsats var att det är en stor variation i arbetsgivarnas tillvägagångssätt, vilket kan innebära olika förutsättningar för att motverka osakliga löneskillnader. Vissa organisationers uppgifter om lönekartläggning bestod av knappt en halv sida medan andra organisationers dokumentation bestod av hundratals sidor där löneskillnader i varje arbete redovisades. I rapporten nämns specifikt några områden där det råder stor

⁵⁴ Se 4 kap. 3–5 §§ diskrimineringslagen (2008:567). Nämnden mot diskriminering är en statlig myndighet med uppgift att pröva frågor om vitesföreläggande och överklaganden enligt delar av diskrimineringslagen.

⁵⁵ Intervju vid DO, 2018-11-21 samt Nämnden mot diskriminerings webbplats, 2018-01-10.

⁵⁶ Regeringen (2017), *Handlingsplan för jämställda livsinkomster*. Utredningsuppdraget *En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen*, dir. 2018:99 har i skrivande stund inte tillsatts.

⁵⁷ Urvalet bestod av samtliga 21 landsting och regioner samt 94 privata och medelstora arbetsorganisationer från olika branscher.

variation mellan arbetsgivare. Ett sådant område är vilka arbetstagares löner som inkluderas i kartläggningen och hur löneskillnader mäts. Det finns också skillnader mellan arbetsgivarnas indelning av arbeten i grupper av lika respektive likvärdiga. I rapporten anges att arbetsgivarnas förklaringar till löneskillnader mellan kvinnor och män till stor del handlar om marknadens inverkan på lönesättningen. Dessutom angavs argument som större ansvar och mer komplexa arbetsuppgifter som skäl för högre löner.

Statskontoret publicerade 2011 en rapport om effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. I rapporten konstaterades att arbetsgivare gör insatser mot diskriminering, men att det i första hand inte är bestämmelserna i diskrimineringslagen som är orsaken till dessa insatser. I en enkätundersökning som gjordes i samband med rapporten angav arbetsgivare att de är tveksamma till att de aktiva åtgärderna har någon betydelse för lika rättigheter och möjligheter. Lönekartläggning var dock den del av de aktiva åtgärderna som i högst utsträckning genomfördes. Hälften av arbetsgivarna angav att det var krav i lagstiftningen som föranledde att de genomförde lönekartläggning. Svarefrekvensen i enkätundersökningen som gjordes var dock endast 33 procent vilket innebär att resultaten ska tolkas med försiktighet.

I samband med SOU 2010:7 gjordes en intervjuundersökning med arbetsgivare som hade till syfte att klargöra vilka konkreta effekter krav på aktiva åtgärder hade haft. Det konstaterades att det inte fanns någon koppling mellan företagets arbete med aktiva åtgärder och om kraven på lönekartläggningar uppfylldes. Det konstaterades också att en del företag inte följde kraven att upprätta planer och lönekartläggningar. SOU 2014:41 som låg till grund för lagändringen som började gälla 2017 gjorde inga egna försök att klargöra effekter av aktiva åtgärder, utan redovisade en genomgång av tidigare studier. Det konstateras där att varken SOU 2010:7 eller Statskontoret (2011) har kunnat belägga någon kausal inverkan av bestämmelserna om aktiva åtgärder. I utredningen angavs att det är svårt (eller snarare omöjligt) att mäta kausala effekter av lagstiftningen. Slutsatsen bygger på att man gör tolkningen att syftet med lagstiftningen är att få till normförändringar i samhället. Eftersom normförändringar inte går att kvantifiera blir det omöjligt att belägga effekter av krav på till exempel lönekartläggning, enligt utredningen.

Det saknas studier över lönekartläggningens kausala effekt på löneskillnader mellan män och kvinnor i Sverige. Det har dock gjorts olika studier på detta tema i andra länder. I Schweiz har Vaccaro (2017) kunnat påvisa att löneskillnader mellan kvinnor och män minskade hos berörda företag till följd av införandet av krav på lönekartläggningar år 2006. Kartläggningen skulle genomföras av företag med minst 50 anställda och bygger på en enhetlig statistisk modell. I de fall där modellen visade på osakliga löneskillnader på mer än 5 procent skulle företagen åtgärda dessa inom 12 månader. Om detta inte skedde och upptäcktes av myndigheterna kunde det enligt bestämmelserna resultera i att företaget uteslöts

från offentliga upphandlingar eller att gällande kontrakt kunde sägas upp. Dock skriver författaren att det var ovanligt med kontroller av enskilda företag och att inga straff hade utdömts.

En studie från Danmark analyserar en lagändring som infördes 2007 och som föreskrev att företag med minst 35 anställda skulle meddela arbetstagarrepresentanter om könslöneskillnaden i företaget. Redovisningen gällde enskilda yrken där minst 10 personer av respektive kön arbetar.⁵⁸ Åtgärden hade en mätbar effekt på de berörda företagen då lönegapet minskade med cirka 2 procentenheter. Effekten förklaras av att männen i företag som berördes av de nya bestämmelserna hade en något sämre löneutveckling än män i företag utan krav på publicering av könslönegapet. För kvinnor var löneutvecklingen inte skild mellan företagen i respektive grupp.⁵⁹

En studie från USA analyserar införandet av en policy från 2010 som går ut på att offentliggöra löner för kommunalanställda i Kalifornien.⁶⁰ Resultaten visar att lönerna för de 10 procent mest höglönade sjönk efter publiceringen.

⁵⁸ Det är därmed fråga om krav på jämförelse inom samma yrkesklassificering, inte mellan (likvärdiga) yrken. Inga fördjupande analyser av bakomliggande orsaker till möjliga löneskillnader krävs av arbetsgivarna.

⁵⁹ Bennedsen m.fl. (2019).

⁶⁰ Mas (2017).

3 Kan lönekartläggningar bidra till att minska löneskillnaderna?

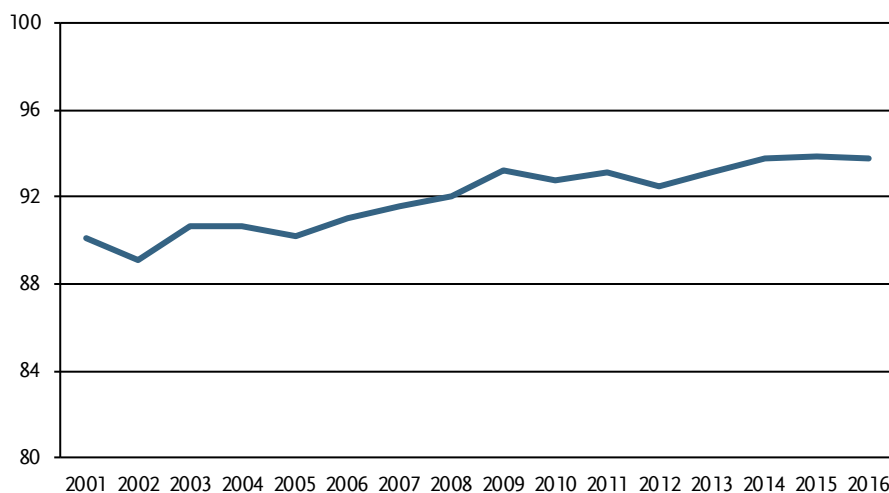
I det här kapitlet undersöks vilken potential lönekartläggning kan ha för att minska löneskillnader mellan män och kvinnor. Det görs dels genom att undersöka hur stora löneskillnaderna är på arbetsgivarnivå, dels genom att undersöka vilken betydelse antalet anställda och nivån på löneskillnaderna har för möjligheten att på ett systematiskt sätt kunna bedöma om det finns osakliga löneskillnader mellan två grupper hos en arbetsgivare.

3.1 Löneskillnader hos enskilda arbetsgivare

I avsnitt 2.1 redovisades uppgifter om löneskillnader mellan män och kvinnor som tas fram av Medlingsinstitutet. Dessa uppgifter visar genomsnittliga löneskillnader på arbetsmarknaden. Lagens krav på att genomföra lönekartläggning riktas dock mot löneskillnader hos enskilda arbetsgivare. För att bedöma vilka möjliga effekter lönekartläggning kan tänkas ha på att åtgärda löneskillnaderna är det relevant att mäta hur stora löneskillnaderna är då man jämför lönerna mellan män och kvinnor hos samma arbetsgivare. Eftersom det bara går att mäta löneskillnader mellan könen hos de arbetsgivare som har både manliga och kvinnliga anställda görs här en kartläggning av skillnader i lön och inkomst hos arbetsgivare där det finns uppgifter om lön för båda könen.⁶¹ I diagram 2 visas de genomsnittliga löneskillnaderna hos arbetsgivare där det finns uppgifter för kvinnor och män hos samma arbetsgivare.⁶²

⁶¹ Bland arbetsgivare som har färre än 10 anställda är det 46 procent av företag som är enkönade enligt uppgifter i lönestrukturstatistiken (viktade värden), jämfört med 48 procent bland arbetsgivare i motsvarande storleksgrupp i LISA data. För arbetsmarknaden i sin helhet är motsvarande andelar 36 procent respektive 39 procent; andelarna är i genomsnitt mindre än fem procent för arbetsgivare med fler än 20 anställda i både lönestrukturstatistiken och LISA data. Uppgifter bygger på egna beräkningar utifrån uppgifter i LISA och lönestrukturstatistiken.

⁶² Vi visar här medelvärden med lönestrukturdatans viktningsindexering. Vi har även tagit fram medelvärden utan vikter, dessa är snarlika de som presenteras här. De i diagrammet redovisade könslöneskillnader ska ses som en ungefärlig uppskattning till följd av att de av SCB framtagna stratifieringsvikterna inte tar hänsyn till om företag är enkönade eller inte. Skillnaden mellan de viktade och oviktade medelvärden är liten vilket vi tar som intäkt att "de rätta" medelvärden approximativt motsvarar de här redovisade.

Diagram 2 Kvinnors lön i procent av mäns lön på arbetsgivarnivå för åren 2001–2016

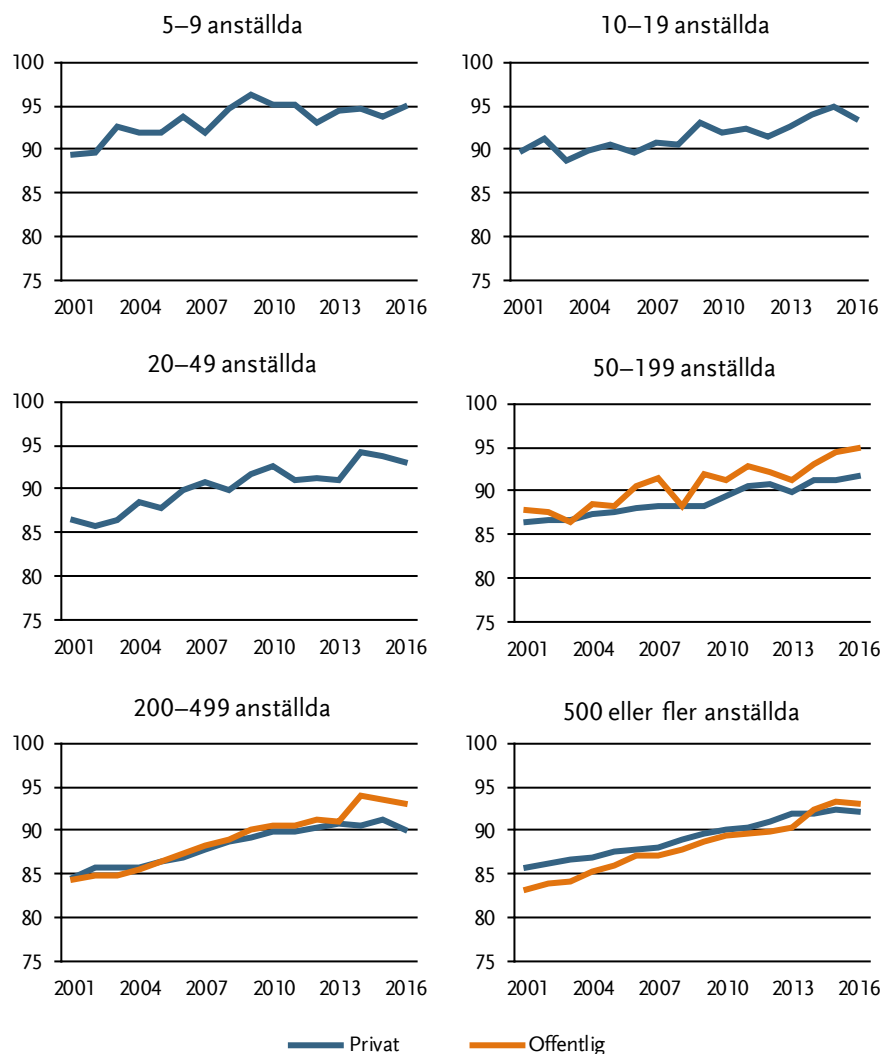
Anm. Egna beräkningar baserade på uppgifter om avtalad lön från lönestrukturstatistiken. Medelvärden viktade med uppräkningsfaktorn från lönestrukturstatistiken.

Könslöneskillnader på arbetsgivarnivå är betydligt mindre jämfört med skillnader i lön för män och kvinnor över hela arbetsmarknaden. Löneskillnaderna på arbetsgivarnivå har även här minskat, från 9 procent 2005 till cirka 6 procent 2016. I diagram 1 visades löneskillnaden som årliga genomsnitt på *hela* arbetsmarknaden, vilken uppgick till 12 procent år 2016. Skillnaden i diagrammen emellan ska tolkas som att en betydande del av könslöneskillnaderna kan kopplas till att kvinnor och män arbetar hos olika arbetsgivare. Detta bidrar till att löneskillnaderna mellan könen minskar då skillnaderna mäts på arbetsgivarnivå.⁶³

I diagram 3 görs en uppdelning av löneskillnaderna hos olika grupper av arbetsgivare mätt som antalet anställda och arbetsgivare i offentlig respektive privat sektor.⁶⁴ Det visar sig att skillnaderna är minst hos små och mindre arbetsgivare, med löneskillnader på arbetsgivarnivå på cirka 5 procent 2016, medan motsvarande skillnader för de större arbetsgivarna är cirka 8–10 procent. En möjlig anledning är att män och kvinnor hos mindre arbetsgivare i större utsträckning jobbar i samma yrken, medan det finns en större spridning och uppdelning av kvinnor och män i olika yrkesinriktningar hos större arbetsgivare.

⁶³ Samma mönster, att könsskillnaderna är mindre på arbetsgivarnivå jämfört med då man ser på hela arbetsmarknaden, framkommer även då man studerar skillnader i arbetsinkomst (som inte redovisas här).

⁶⁴ Uppdelningen av företagstorlek följer stratifieringsstorleken som används i lönestrukturstatistiken.

Diagram 3 Kvinnors lön i procent av mäns lön på arbetsgivarnivå för åren 2001–2016 uppdelad på storlek och sektor

Anm. Egna beräkningar baserade på uppgifter om avtalad lön från lönestrukturstatistiken. Uppgifter för offentliga arbetsgivare med färre än 50 anställda redovisas inte på grund av få observationer. Medelvärden viktade med uppräkningsfaktorn från lönestrukturstatistiken.

I diagram 2 och 3 ovan redovisas löneskillnaden mellan könen utan att hänsyn har tagits till om män och kvinnor arbetar inom olika yrken eller innehar olika positioner hos arbetsgivaren. I Medlingsinstitutets analys av löneskillnader mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden minskar löneskillnaderna år 2017 från 11 procent till 4,3 procent då kontroll görs för bland annat yrke, position och utbildning, se diagram 1. Det är sannolikt att löneskillnaderna även på

arbetsgivarnivå skulle minska om en kontroll gjordes för dessa faktorer. I den här granskningen har vi inte gjort den typen av analys. Det beror på att syftet är att undersöka i vilken grad lönekartläggning skulle kunna bidra till att minska löneskillnaderna. Eftersom det skiljer sig mellan arbetsgivare vilka faktorer som är relevanta att använda för att bedöma om det finns osakliga löneskillnader i en lönekartläggning, redovisar vi inte löneskillnader på arbetsgivarnivå som är justerade för faktorer såsom yrke och utbildning.

3.2 Betydelsen av nivån på löneskillnader och antal anställda

Lönekartläggning och aktiva åtgärder är enligt förarbeten till lagen i första hand inte avsedda att tillämpas i enskilda fall utan är av generell eller kollektiv natur.⁶⁵ Lagstiftningen har därmed som syfte att motverka osakliga löneskillnader mellan könen på gruppnivå. Därför är det relevant att undersöka arbetsgivarnas förutsättningar för att påvisa osakliga löneskillnader mellan olika grupper, såsom män och kvinnor inom samma yrkesgrupp eller kvinnodominerade och icke-kvinnodominerade yrkesgrupper. Mer konkret studeras här betydelsen av storleken på löneskillnader och antalet anställda hos arbetsgivaren.

Vilken lön en enskild anställd har beror på många olika faktorer till exempel yrke, utbildningsnivå, prestation och anställningstid. Dessutom kan omständigheter som inte direkt har med individens produktivitet att göra påverka lönen, till exempel vilken ingångslön den anställde fick vid anställningen, som kan bero på hur marknaden såg ut vid rekryteringsstillfället. På grund av bland annat dessa faktorer uppstår en variation i lönerna mellan anställda hos en arbetsgivare. En lönekartläggning syftar till att ta reda på om variationen i lönerna kan anses vara sakligt motiverade eller om de kan vara osakliga och ha samband med kön.

Ett sätt att analysera om en konstaterad löneskillnad mellan två grupper kan vara osaklig enligt lagens mening är att göra en statistik analys och undersöka om skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.⁶⁶ En statistisk analys kan på ett transparent sätt väga in hur stor betydelse faktorer såsom utbildning, yrke och anställningstid har för vilken lön personer i respektive grupp har.

⁶⁵ Prop. 2007/08:95.

⁶⁶ Vi tänker oss att arbetsgivaren har kunnat ta hand om relevant information (såsom nämnda faktorer utbildningsnivå, prestation mm.) som skulle kunna förklara "sakliga" löneskillnader och skulle göra en statistisk regressionsanalys på kvarvarande lönevariation bland de anställda. Uttryckt på ett mer formellt sätt är det vi mäter sannolikheten att den som utför analysen för arbetsgivarens räkning kan förkasta noll-hypotesen om att det inte finns någon osaklig könslöneskillnad givet att det i själva verket finns en osaklig löneskillnad.

Här har vi använt oss av en sådan statistisk analys för att se vilka möjligheter och begränsningar det kan finnas för att upptäcka om det finns statistiskt säkerställda löneskillnader mellan två grupper hos samma arbetsgivare. Utmaningen är att identifiera ett mönster när lönerna mellan de anställda varierar av olika skäl, till exempel till följd av ovan nämnda faktorer. Viktigt att notera är att lönerna i regel varierar bland de anställda både inom och mellan grupperna som jämförs. För att kunna utvärdera den statistiska analysens träffsäkerhet i olika konstellationer har vi genomfört statistiska simuleringar.⁶⁷ Inom ramen för denna analys görs ett antagande om att det faktiskt finns en osaklig genomsnittlig löneskillnad mellan två grupper av arbetstagare. Detta kan likställas med att vi här sätter likhetstecken mellan oförklarade löneskillnader och osakliga löneskillnader, vilket är ett betydande antagande vilket vi återkommer till i den samlade bedömningen nedan.

I den statistiska simuleringen undersöker vi betydelsen av a) antalet anställda och b) storleken på den osakliga löneskillnaden mellan grupperna för möjligheten att kunna påvisa skillnader i lön mellan två grupper.⁶⁸ I redovisningen görs en uppdelning i inbördes storleksrelation av de två grupperna. I den ena redovisningen är grupperna som studeras lika stora, i den andra redovisningen är storleksförhållanden 1/9. Som exempel, för ett företag med 10 anställda är det 5 personer i varje grupp enligt den första uppdelningen, i redovisningen enligt den andra uppdelningen är det 1 person i ena gruppen och 9 personer i den andra gruppen.

Som framgår ur figuren till vänster i diagram 4 är sannolikheten för en arbetsgivare att med hjälp av statistisk analys kunna påvisa en osaklig löneskillnad på 5 procent närmare noll för arbetsgivare med upp till 40 anställda.⁶⁹ Först för arbetsgivare som har fler än 70 anställda är sannolikheten att belägga osakliga löneskillnader större än 80 procent. För arbetsgivare som har 80 eller fler anställda är sannolikheten att påvisa osakliga löneskillnader närmare 100 procent. När löneskillnader mellan grupperna är 10 procent ökar möjligheten att påvisa skillnader avsevärt, men för arbetsgivare med 10 anställda är chansen fortfarande mycket liten. När löneskillnader mellan grupperna är 20 procent är det nästintill säkert att det går att påvisa osakliga löneskillnader statistiskt. En sådan stor

⁶⁷ Denna simulering görs genom att vi i ett statistikprogram slumpmässigt genererar ändamålsenliga data som vi därefter använder den statistiska modellen på. Detta upprepas 1000 gånger för respektive storleksgrupp av företag och respektive nivå på löneskillnad.

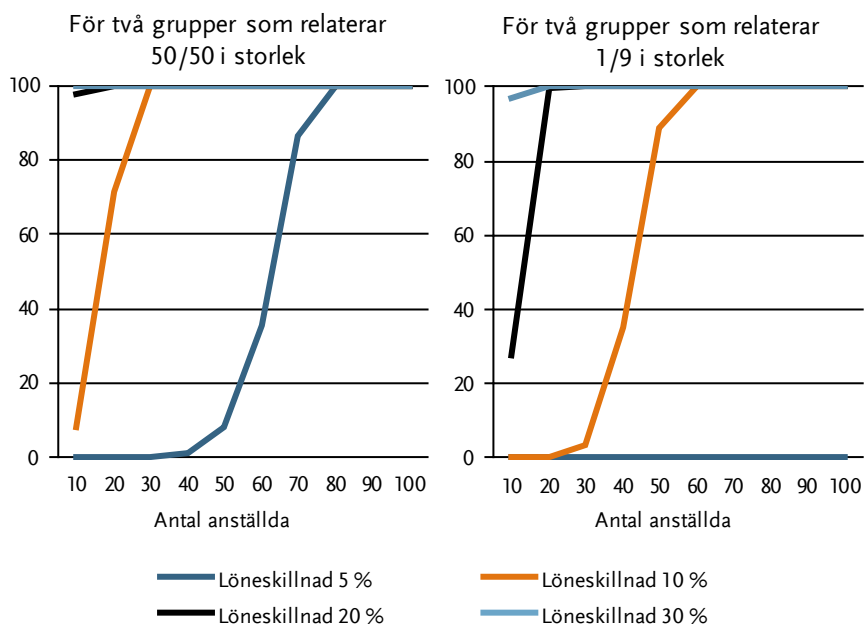
⁶⁸ Det finns olika sätt att ta fram statistiska analyser, dock är den som används här, OLS, den mest effektiva av alla möjliga linjära statistiska analyser (givet att vissa förutsättningar är uppfyllda). Om man skulle välja en annan slags analys, säg en modell som inkluderar fasta vikter av enskilda faktorer, skulle den leda till större varians i skattningar och därmed sämre styrka att förkasta en nollhypotes.

⁶⁹ Vi använder oss av 10 % signifikansnivå som utslagskriterie, dvs. en mindre strikt restriktion än de vanliga 5 %.

skillnad mellan grupper medför att antal anställda inte spelar någon roll längre för att kunna identifiera statistiskt säkerställda löneskillnader.

I figuren till höger i diagram 4 visas resultaten då man har två till antalet ojämna grupper (hos samma arbetsgivare) som jämförs. Det framgår att det blir en förskjutning i möjligheten att kunna belägga skillnader. När grupperna skiljer sig väldigt mycket i storlek blir det mycket svårt att få fram statistiskt säkerställda resultat då man har en löneskillnad på 5 procent, även för arbetsgivare som har så många som 100 anställda. Endast för stora arbetsgivare med ca 200 eller fler anställda finns förutsättningar att statistiskt bestämma om det finns osakliga löneskillnader.⁷⁰ Med så många anställda är det möjligt att fastställa skillnader på fem procent, även där grupperna som jämförs till antal är olika stora.

Diagram 4 Betydelsen av företagsstorlek för att statistiskt kunna identifiera faktiska löneskillnader, procent



Anm. Resultat av simuleringar (1000 replikationer), där ena gruppen hade x % mer i genomsnittslön. Till grund för skattningar ligger en enkel regressionsmodell med lön som utfall och en gruppindikator som enda förklarande variabel. Statistisk signifikans utifrån 10 % signifikansnivå. Lönenivå ligger mellan 20 och 31,5 (39) tusen kr för 5 % (30 %) löneskillnad.

⁷⁰ Det visar sig att det krävs minst 130 anställda för att det ska bli en mätbar skillnad, och 190 anställda för att möjligheten till statistiskt identifikation ska kunna bli helt säker.

3.2.1 Samlad bedömning

Den statistiska simuleringen syftade till att undersöka vilken betydelse antalet anställda och nivån på löneskillnaderna har för möjligheten att på ett systematiskt sätt bedöma om det finns osakliga löneskillnader mellan två grupper hos en arbetsgivare. Resultaten pekar på att det är svårt att påvisa osakliga löneskillnader då ett företag har få anställda eller små löneskillnader. Av simuleringen framgår att om könslöneskillnaderna på arbetsgivarnivå är cirka fem procent är möjligheten att kunna påvisa osakliga löneskillnader begränsade. Svårigheten att påvisa osakliga löneskillnader gäller först och främst för små och medelstora arbetsgivare. Men även för större arbetsgivare kan det vara svårt att bedöma om det finns osakliga löneskillnader. Svårigheterna uppstår om grupperna som jämförs sinsemellan är olika stora i kombination med att den löneskillnad som undersöks är liten.

Lagens bestämmelser om lönekartläggning gör en distinktion mellan könslöneskillnader för lika respektive likvärdiga arbeten. Resultaten av vår simuleringsstudie är framförallt tillämpbara när det gäller förutsättningar att kunna belägga osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män som utför *lika arbeten*. När det istället handlar om likvärdiga arbeten är det enligt lagstiftningen *vilka krav som ställs i arbetet* som ska avgöra om ett arbete är likvärdigt med ett annat. Detta ska göras genom en så kallad arbetsvärdering där arbetsgivare ska bedöma om arbetet är fysiskt eller psykiskt krävande eller om det kräver lång erfarenhet, bland annat. I vår statistiska analys utgår vi ifrån *vilka egenskaper* de anställda har. I teorin skulle den statistiska analysen även kunna innefatta vilka krav som ställs i arbetet. Oavsett om man väljer att undersöka individernas egenskaper som utför arbetet eller vilka krav som arbetet ställer återstår samma utmaning med att, på statistisk grund, kunna påvisa osakliga löneskillnader då det är få anställda eller små löneskillnader hos en arbetsgivare. Det beror på att de uppmätta resultaten får en låg tillförlitlighet när det är endast några få anställda som analysen gäller.

När lönekartläggning ska göras i praktiken på en arbetsplats finns därutöver utmaningar som inte har nämnts hittills. En utmaning är att sätta siffror på alla de faktorer som ligger bakom en löneskillnad. För att arbetsgivare ska kunna fastställa osakliga löneskillnader behöver arbetsgivaren ha möjlighet att siffrsätta faktorer som är relevanta för lönesättningen, till exempel bedömningen av marknadslönen för de yrken som ska jämföras eller att gradera de anställdas utbildningsnivå på rätt nivå.

Till följd av att bestämmelserna i lagen om lönekartläggning i relativt stor grad kan anpassas till arbetsgivarens förutsättningar är det i sista hand upp till arbetsgivare, och i viss mån arbetstagarrepresentanter, att komma fram till om en löneskillnad mellan olika grupper av anställda (varav en kan klassas som kvinnodominerad) är sakligt motiverad, eller inte.

4 Påverkar dokumentationskrav könsskillnader?

I det här kapitlet undersöks hur löner, inkomster och rekrytering hos arbetsgivare påverkas av krav på att dokumentera lönekartläggningar. Genom att studera företag som påverkades eller inte påverkades av en lagändring från 2009 undersöks om det finns en effekt av lagstiftningen. Här ges en kort sammanfattning av resultaten av undersökningen samt en diskussion om resultatens relevans för nutida förhållanden. I ett elektroniskt underlag till rapporten redogörs i detalj för den statistiska modellen och resultaten.

4.1 Förändring i lagstiftningen är utgångspunkt för analysen

I granskningen undersöks om det går att påvisa någon effekt på bland annat löne- och inkomstskillnader mellan män och kvinnor på de företag som påverkades av en förändring i lagstiftningen rörande aktiva åtgärder som började gälla 2009. Förändringen 2009 innebar att företag med färre än 25 anställda blev undantagna från krav på att dokumentera lönekartläggningar men även så kallade jämställdhets- och handlingsplaner. För större företag, det vill säga de som hade 25 eller fler anställda, bibehölls krav på att dokumentera lönekartläggningar och övriga planer. I granskningen jämförs utvecklingen i företag på båda sidorna om gränsen på 25 anställda, både före och efter förändringen i lagen. En sådan jämförelse gör det möjligt att ta fram effekten av att företag (inte) omfattas av lagstiftningen gällande krav på att dokumentera lönekartläggning samt jämställdhets- och handlingsplan.

Lagstiftningen rörande krav på dokumentation av aktiva åtgärder har förändrats ett antal gånger under det senaste decenniet. I januari 2009 trädde en ny samlad lagstiftning på diskrimineringsområdet i kraft, diskrimineringslagen (2008:567). Lagen ersatte sju tidigare lagar på området. I tabellen nedan ges en översikt över de förändringar som gjorts i lagen sedan 2009. Som syns där ändrades bestämmelser inte bara avseende vilka företag som skulle ta fram lönekartläggningar utan ändringarna rör också vilka företag som skulle ta fram dokumentation av jämställdhetsplaner och handlingsplaner, samt hur ofta dessa skulle tas fram. Från och med år 2017 har krav på planer ersatts med ett mer allmänt hållet dokumentationskrav. Själva utformningen av dokumentationen är inte närmare reglerad och kan tas fram på det sätt ”som är mest ändamålsenligt

för arbetsgivaren”.⁷¹ Däremot ska innehållet spegla ungefär de aspekter som tidigare skulle dokumenteras i jämställdhetsplanen. Dokumentationskravet har, enligt regeringen, betydelse för att åtgärderna ska genomföras på ett strukturerat sätt. Detta beskrivs tydligt i förarbetet till den förändring som gjordes i samband med den senaste revideringen av diskrimineringslagen: *Regeringen anser att lönekartläggningen och dokumentationen av den är nödvändiga för att komma till rätta med löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Det är mot denna bakgrund motiverat att fler arbetsgivare än i dag omfattas av skyldigheten att dokumentera lönekartläggningsarbetet.*⁷²

Tabell 1 Krav på aktivt jämställdhetsarbete för arbetsgivare

Tid	Lagstiftning	Vilka arbetsgivare berörs?	Vad ska dokumenteras?
Före 2009	Jämställdhetslagen	10 eller fler anställda	Lönekartläggningar, jämställdhets- och handlingsplaner <i>varje år</i>
Från 2009 t.o.m. 2016	Diskrimineringslagen I	25 eller fler anställda	Lönekartläggningar, jämställdhets- och handlingsplaner <i>var tredje år</i>
Från 2017 och framåt	Diskrimineringslagen II	10–24 anställda	Lönekartläggningar <i>varje år</i>
		25 eller fler anställda	Lönekartläggningar, dokumenterat aktivt jämställdhetsarbete <i>varje år</i>

Som framgår ur tabell 1 avser ändringen i lagen som började gälla 1 januari 2009 både krav på dokumentation av lönekartläggningar och dokumentation av jämställdhets- och handlingsplaner och som gällde fram till år 2017. Det är därför inte möjligt att särskilja betydelsen av dokumentation av lönekartläggning från dokumentation av dessa kompletterande planer (som var helt inriktade på jämställdhetsaspekter).⁷³ I redogörelsen nedan kommer vi att referera till betydelsen av krav på dokumentation av lönekartläggningar för att förenkla framställningen.⁷⁴

För att kunna mäta om en förändring i lagstiftningen har haft någon påverkan i praktiken behöver uppföljningen ske på några års sikt. Effekter av förändringar i lagstiftningen kan rimligen först ha fått genomslag efter det att arbetsgivarna har

⁷¹ Denna formulering finns på DO:s webbplats samt i den lagrådsremiss från 2016 som föregick de senaste ändringarna i diskrimineringslagen.

⁷² Prop. 2015/16:135, s. 62.

⁷³ Dagens dokumentationsbestämmelser inom ramen för aktiva åtgärder, som började gälla 2017, avser alla sju diskrimineringsgrunder, inte enbart kön. Bestämmelserna gällande lönekartläggningar är dock endast inriktade på diskrimineringsgrunden kön.

⁷⁴ Sedan 1 januari 2017 omfattar dokumentationskraven tillhörande de aktiva åtgärderna även de andra diskrimineringsgrunderna, och inte enbart kön. Dock är bestämmelser angående lönekartläggningar (nu som förr) endast kopplade till aspekten kön.

haft möjlighet att förhålla sig till den nya lagstiftningen och efter det att några lönerevisioner har hunnit passera. Den regelförändring som studeras i den här granskningen trädde i kraft 2009. De sju år efter lagstiftningens ikraftträdande som studeras (2009–2016) bör ge en tillräckligt lång uppföljningsperiod för att kunna bedöma lagstiftningens effekt.⁷⁵ För analysen används Statistiska centralbyråns (SCB) databas LISA ("Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier") samt SCB:s uppgifter i lönestrukturstatistiken. Lönestrukturstatistiken innehåller avtalade månadslöner (omräknad till heltidsekvivalenter) och andra ersättningar för ett urval av företag. LISA innehåller uppgifter om anställda och företag från olika källor som inkluderar hela arbetsmarknaden. Den period som undersöks i granskningen är 2001 till och med 2016. Registerdata från SCB kommer med viss eftersläpning då det tar tid att sammanställa och publicera statistik, vilket medför att det vid granskningens genomförande endast fanns data fram till och med år 2016.

4.1.1 Arbetsgivare som ingår i undersökningen

I undersökningen jämförs arbetsgivare som omfattades av krav på att dokumentera aktiva åtgärder under perioden 2001–2016 med arbetsgivare som skulle dokumentera åtgärderna fram till 2009 men som därefter *inte* omfattades av dokumentationskraven under åren 2009 till 2016. Den arbetsgivare som under perioden omfattades av kraven på att dokumentera åtgärderna är arbetsgivare med minst 25 anställda. För att de företag som jämförs ska vara så lika som möjligt har en undre gräns dragits vid 20 anställda och en övre gräns vid 30 anställda. De två grupperna består därmed av:

- Arbetsgivare med 20–24 anställda som 2009 undantogs från kraven på att dokumentera aktiva åtgärder. Detta är vår *behandlingsgrupp*.
- Arbetsgivare med 25–30 anställda som omfattades av kraven före och efter 2009. Detta är vår *jämförelsegrupp*.

I analysen ingår endast företag där minst en person av respektive kön finns representerad i data. I analysen ingår dessutom endast företag inom privat sektor eftersom antalet organisationer inom offentlig sektor med färre än 30 anställda är

⁷⁵ Tiden för lagens införande sammanföll med finanskrisen i Sverige hösten 2008, vilket skulle kunna ha påverkat förutsättningar för lagens verkan (så resoneras i Bennedsen m.fl. 2019 om införandet av en liknande reglering i Danmark 2006). Den svenska ekonomin återhämtade sig förhållandevis snabbt och den ekonomiska utvecklingen fram till år 2016 präglades av stabil ekonomisk tillväxt (se till exempel Budgetpropositionen för 2016, prop. 2015/16:1). I känslighetsanalyser har vi dock valt att titta på hur stabila resultaten är genom att variera uppföljningsperioderna. Se det elektroniska underlaget *Kvantitativ studie av effekter*.

mycket få till antalet.⁷⁶ I analysen har hänsyn tagits till att företag kan ha olika många anställda vid olika tidpunkter under perioden som analyseras.

4.1.2 Så mäts löne- och inkomstskillnader och andra relaterade utfall

Effekten av förändringen i lagstiftningen mäts utifrån hur löne- och inkomstskillnader och andra utfall utvecklas i de två grupperna av företag. För att isolera effekten av förändringen i lagstiftningen har metoden ”skillnad-i-skillnader” använts. Metoden innebär att vi jämför likvärdiga grupper av arbetsgivare över tid. Utgångspunkten är att det enda som skiljer grupperna åt är att den ena (20–24 företag) undantogs från kravet om dokumentation, medan den andra (25–30 företag) fortsatte att ha motsvarande krav. I analysen har hänsyn tagits till faktorer som skulle kunna skilja de olika grupperna av företag åt. Dessa faktorer är bland annat varje enskilt företags näringsgren och de anställdas utbildningsnivå, anställningstid samt yrkeskoder.

Könsskillnad i arbetsinkomst

Bestämmelserna om lönekartläggningar avser att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Tillgänglig statistik som är närmast kopplad till lön är uppgifter om lön och andra ersättningar som finns i lönestrukturstatistiken och som används i Medlingsinstitutets rapporter. Dessa data är dock inte tillgängliga för hela den privata arbetsmarknaden, utan endast tillgänglig för ett urval av företag (förutom för företag med 500 eller fler anställda för vilka lönestrukturstatistiken är heltäckande). Detta skapar viss osäkerhet på grund av att företag som ingår i statistiken byts ut över tid och att antalet företag i undersökningen är begränsat. Som ett alternativ till månadslön väljer vi därför i denna del av undersökningen att undersöka könsskillnader i arbetsinkomst som vårt primära utfall.⁷⁷ Måttet utgörs av både ersättningsnivån (grundlön plus eventuella tillägg och övertidsersättning), och den arbetade tiden under året. Måttet fångar därmed in fler aspekter utöver månadslön, såsom om en person jobbat deltid, varit föräldraledig, eller andra orsaker som påverkar den totala arbetstiden under året. Att måttet fångar in flera aspekter har både för- och nackdelar. Nackdelen är att måttet kan påverkas av olika omständigheter, som om en person har jobbat hel- eller deltid, vilket därmed speglar andra faktorer än skillnader i lön. Den senare kan inte särskiljas. Fördelen med måttet är att man

⁷⁶ En kommun är exempel på en arbetsgivare med anställda på många olika arbetsplatser, säg enskilda skolor eller bibliotek där antalet anställda skulle kunna vara runt 20 till 30; diskrimineringslagens krav på dokumentation av lönekartläggning syftar dock till arbetsgivarnivån, vilket innebär kommunen och inte den enskilda skolan eller det enskilda biblioteket.

⁷⁷ Denna utgörs av en anställds bruttoersättning under året som arbetsgivaren betalar arbetsgivaravgift för.

studerar inkomsten som speglar vad kvinnor och män rent faktiskt får ut, det vill säga skillnaden i kvinnors och mäns arbetsinkomster under året.

Könsskillnad i månadslön

Även om det finns osäkerhet i skattningar som bygger på uppgifter från lönestrukturstatistiken har vi tagit fram skattningar som bygger på uppgifter om avtalad månadslön. Vi anser att osäkerheten till trots kan de bidra till att identifiera betydelsen av olikheter i dokumentationskrav.⁷⁸

Andel kvinnor bland de nyrekryterade

Enligt diskrimineringslagen ska arbetsgivaren också se över rekryteringen av nyanställda utifrån lagens krav om jämställdhet.⁷⁹ Därför undersöks även om könsfördelningen av de nyanställda påverkas på olika sätt för de grupper av företag som omfattades respektive inte direkt berördes av lagändringen 2009.

Könsskillnad i andel kvinnor med chefsfunktion

En annan intention med lagstiftningen på området är att få till en mer jämställd tillsättning av högre tjänster.⁸⁰ För att kunna mäta om kvinnor har fått tillgång till högre tjänster använder vi oss av klassificering utifrån så kallade ssyk-koder. Dessa uppgifter är konstruerade utifrån ett antal parametrar, bland annat om en person har chefsbefattning.

4.2 Resultat för krav på dokumentation av lönekartläggningar

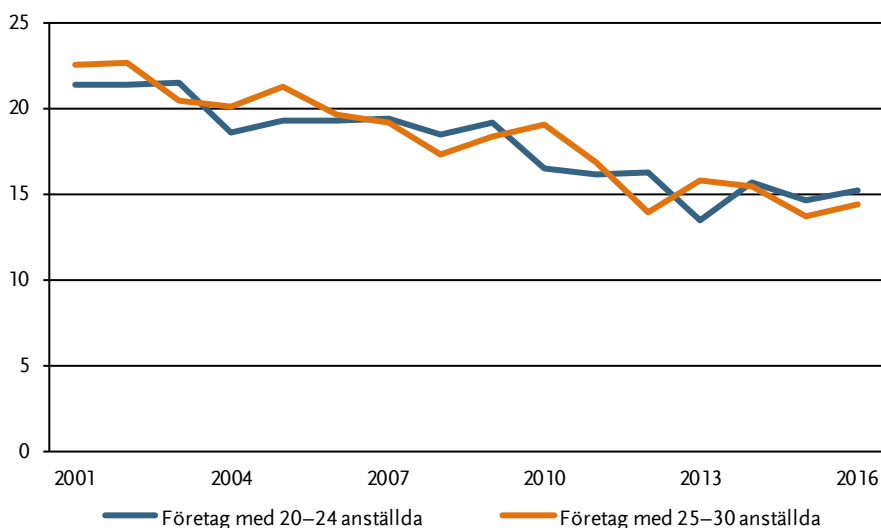
4.2.1 Ingen påverkan på könsskillnader i arbetsinkomst

I diagram 5 redovisas utvecklingen av könsskillnader i arbetsinkomst för respektive grupp av företag. Rent generellt ser man att könsskillnaden i arbetsinkomst minskade kontinuerligt under den studerade perioden, från cirka 23 till knappt 14 procentenheter mellan 2001 till 2016. Utvecklingen har varit snarlik för företag med 20–24 anställda och företag med 25–30 anställda i respektive år. Observera att värdena gäller företag som ingår i vår undersökning, vilket bland annat utesluter företag som hade en enkönad personalsammansättning. Endast företag som har minst en person av respektive kön bland sina anställda finns med i redovisningen.

⁷⁸ Förutom månadslön finns det uppgifter om olika slags tillägg i lönestrukturstatistiken, men vi exkluderar dessa i jämförelsen och följer därmed Medlingsinstitutets sätt att mäta könslöneskillnader.

⁷⁹ Se 3 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567). Innan förändringen i lagstiftningen 2017 var det tydligt uttalat att arbetsgivare skulle verka för en jämställd rekrytering.

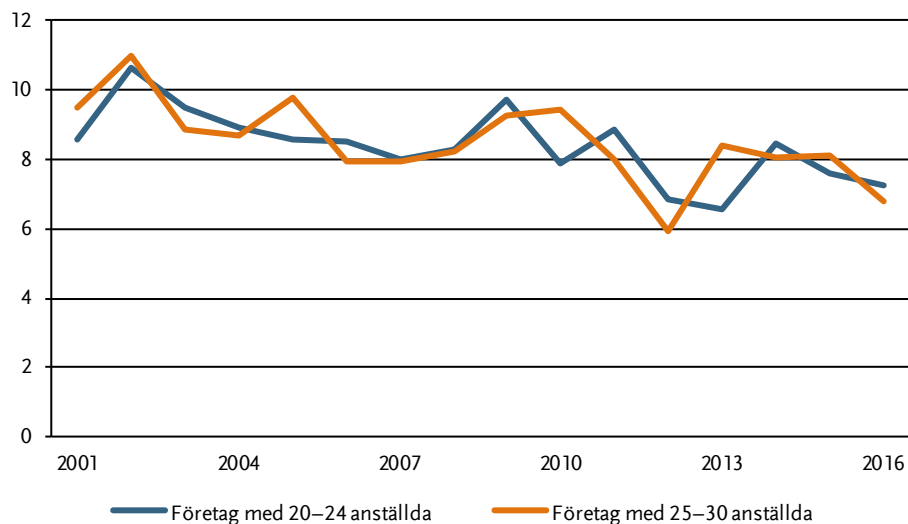
⁸⁰ 3 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).

Diagram 5 Könsskillnad i arbetsinkomst i procent på arbetsgivarnivå för åren 2001–2016

Resultaten av effektskattningar av förändringen i lagstiftningen 2009 för könsskillnader i arbetsinkomster pekar åt en nolleffekt. Det går inte att fastställa att borttagandet av krav på att dokumentera aktiva åtgärder innebar att arbetsinkomstskillnaderna mellan könen utvecklades på olika sätt mellan företag som fortsatte att omfattas av kraven och företag som undantogs från kraven. Resultaten från analysen av arbetsinkomst är rent statistiskt sett stabila (liten varians runt noll-skattningar) och tillåter oss därmed att tolka resultaten som en nolleffekt.

4.2.2 Ingen tydlig effekt på löneskillnaderna

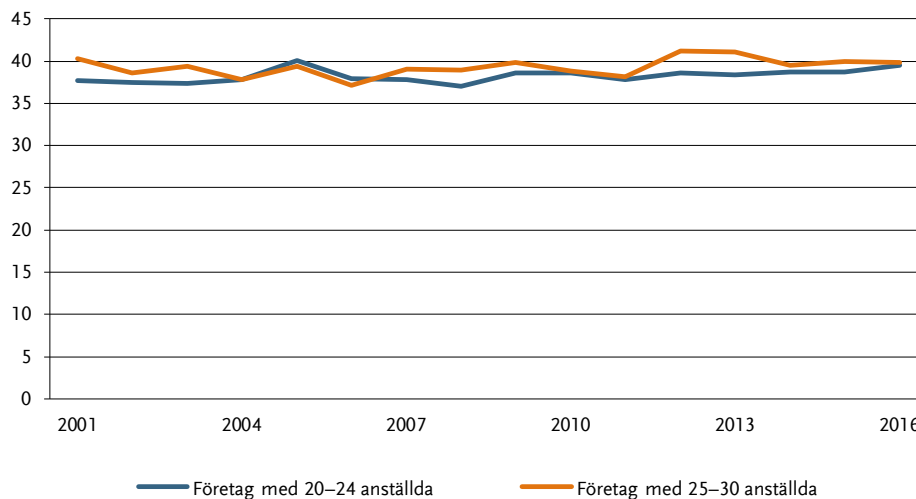
Diagram 6 visar utvecklingen i könslöneskillnad uppdelad på de två grupperna av företag. För företag som hade 25–30 anställda var könslöneskillnaden likartad före ändringen i lagen som trädde i kraft 2009 jämfört med företag som hade 20–24 anställda. Resultaten varierar mer från år till år än vad som var fallet för arbetsinkomst. Det beror på att lönestrukturstatistiken är baserad på en urvalsundersökning och att det därför är en variation i vilka företag som ingår i statistiken från år till år. Bortsett från denna variation framgår att löneskillnaderna minskar något sett över hela perioden. Utvecklingen över tid för företag som hade 20–24 anställda och företag som hade 25–30 anställda liknar varandra med en avtagande könslöneskillnad över tid.

Diagram 6 Könsskillnad i månadslön i procent på arbetsgivarnivå för åren 2001–2016

Resultaten av den kvantitativa analysen med könslöneskillnader som utfall visade sig vara mycket osäkra på grund av stora variationer i data. Det gör att det inte går att bestämma om förändringen i lagkraven år 2009 medförde att utvecklingen i löneskillnad mellan könen skilde sig mellan de företag som fortsatt berördes av kraven och de som inte längre gjorde det efter lagändringen trädde i kraft. Det föreligger ett positivt samband, men det går inte att fastställa några signifikanta effekter på löneskillnader av lagändringen 2009.

4.2.3 Möjligen en liten påverkan på nyrekryterande

Enligt diskrimineringslagens tredje kapitel ska arbetsgivaren också se över rekryteringen av nyanställda. Utifrån LISA-data är det möjligt ta fram ett mått på hur nyrekrytering av kvinnor bland de anställda har utvecklats. I diagram 7 visas hur skillnaden har sett ut över tid.

Diagram 7 Könsskillnad i nyrekrytering i procent på arbetsgivarnivå för åren 2001–2016

Som framgår av diagram 7 är andelen kvinnor som rekryteras betydligt lägre än 50 procent, oavsett storleksgruppering på företagen. Det är anmärkningsvärt hur lite som ändrats över tid, det vill säga att könsuppdelning framstår relativt konstant över den femtonårsperiod vi studerar.⁸¹ Det framgår också att det endast föreligger små skillnader mellan företagen som ingår i respektive grupp, det vill säga företag med 20–24 respektive 25–30 anställda.

På ett liknande sätt som för löneskillnader och inkomstskillnader undersöktes även för nyrekrytering av kvinnor effekterna av lagändringen 2009. Till skillnad från resultaten för arbetsinkomster såg vi i en del skattningar en viss skillnad när det gäller nyrekrytering av kvinnor. Dessa skillnader var dock inte robusta för olika känslighetsanalyser. Vår sammanlagda bedömning landar i att det inte går att utesluta att ändringen i lagen kan ha haft en viss påverkan på rekrytering av kvinnor, men att den i så fall inte varit särskild omfattande.

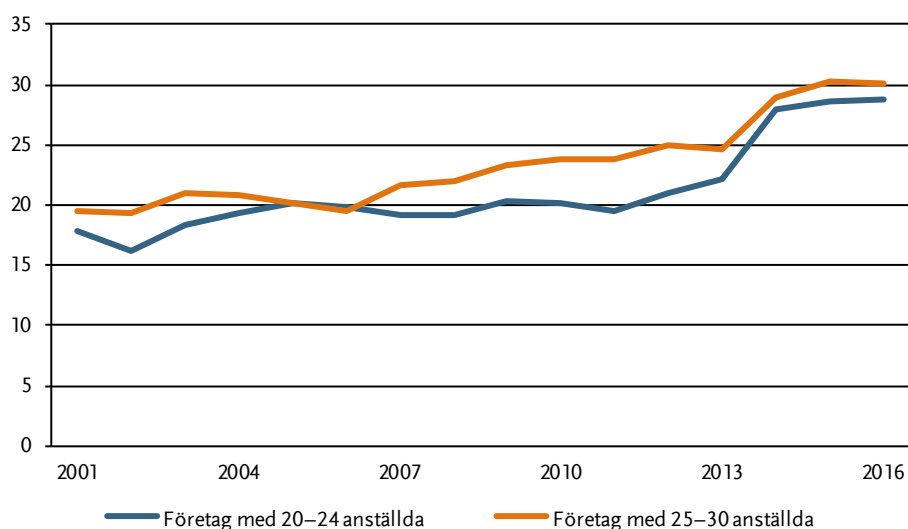
4.2.4 Möjlig men osäker påverkan på könsskillnad i andel kvinnor med chefsfunktion

En annan intention med lagens skrivelse är att få till en mer jämställd tillsättning av högre tjänster. I diagram 8 visas hur andelen kvinnliga chefer inom privat sektor fördelar sig mellan grupperna över tid. I början på 2000-talet låg andelen

⁸¹ Notera att vi här studerar nyrekrytering, inte andelen kvinnor. Den senare har också legat tämligen konstant på en nivå på cirka 35 procent över hela observationsperioden för de här ingående företagen. Som diskuterades i kapitel 2 har antalet kvinnor i privat sektor ökat under senare år, men andelen har varit approximativt konstant på grund av att fler män samtidigt fått arbete inom den privata sektorn.

kvinnliga chefer bland alla chefer inom privat sektor för företag med 20–30 anställda på knappt 20 procent. Andelen har ökat sedan dess, med en tydlig uppgång från år 2014 och framåt (oavsett gruppindelning). Denna utveckling speglar ett mönster som inte bara gäller vårt urval av företag utan har visat sig gälla för hela den privata arbetsmarknaden.⁸² Huvudförklaring till uppgången från år 2014 och framåt är dock övergången till en ny klassificering av yrkeskoder, där flera befattningar blev klassade som chefer än i tidigare yrkesklassificering.⁸³

Diagram 8 Könsskillnad i chefsandel i procent på arbetsgivarnivå för åren 2001–2016



Även för andelen kvinnor med chefsfunktion gjordes en analys av effekterna av lagändringen 2009. I en del skattningar visade det sig vara något mindre vanligt för företag som inte längre behövde dokumentera lönekartläggningar att ha kvinnor som chefer jämfört med företag som hade krav på dokumentation. Resultaten var dock känsliga för vald specifikation. Därmed blir slutsatsen att det inte går att påvisa att lagändringen hade någon entydig effekt för rekrytering av kvinnor till chefsbefattningar.

4.2.5 Sammanfattande kommentarer till resultaten av registeranalysen

I granskningen görs en analys av om en lagändring 2009, gällande vilka arbetsgivare som skulle dokumentera arbetet med lönekartläggning, påverkade olika utfall hos grupper av företag som berördes olika av lagstiftningen. De fyra

⁸² Se exempelvis Medlingsinstitutet (2018a). Den generella utvecklingen inom hela den privata sektorn stämmer väl överens med ovan redovisade siffror.

⁸³ Se Medlingsinstitutet (2018a).

olika utfall som undersöktes var om lagstiftningen påverkade könslöneskillnader i arbetsinkomst respektive månadslön, samt om det gick att se skillnader i nyrekrytering av kvinnor och tillsättning av kvinnor på chefsnivå i företagen.

När det gäller lagändringens påverkan på könsskillnader för arbetsinkomst är resultaten stabila och vi landar i slutsatsen att lagändringen inte hade en direkt påverkan. För månadslön hittades det ingen säkerställd skillnad mellan företag som hade krav på dokumentation av lönekartläggning och de som inte längre hade motsvarande krav. Det ska dock understrykas att resultaten uppvisar stor osäkerhet till följd av att uppgifter om månadslön kommer från lönestrukturstatistiken som utgörs av ett urval av företag som byts ut över tid. Vårt tredje utfall visar att det i vissa skattningar föreligger visst stöd för att fler kvinnor fick anställning i företag som omfattades av krav på dokumentation jämfört med företag som inte omfattades av motsvarande krav, men det är inte fråga om några större skillnader. I en del känslighetsanalyser blir det snarare nollresultat. Det går inte att utesluta att ändringen i lagen kan ha haft en viss påverkan på rekrytering av kvinnor, men att den i så fall inte varit särskild omfattande. Slutligen, när det gäller chefsbefattning i företag som omfattades av kraven på dokumentation, spretar resultaten en del. Av den anledningen landar vi i bedömningen att det inte föreligger en säkerställd effekt på chefstillsättning av kvinnor.

4.3 Resultatens användbarhet och relevans för dagens regelverk

Eftersom den statistiska analysen sker för ett urval av företag under en tidigare tidsperiod är det relevant att belysa vilken betydelse och relevans resultaten kan ha för dagens lagstiftning. Här diskuteras ett antal faktorer som kan tänkas ha betydelse för att sätta resultaten i ett nutida sammanhang.

4.3.1 Efterlevnaden av lagstiftningen kan spela roll

Den metod som används kan inte reda ut om det finns en effekt av att *faktiskt genomföra* lönekartläggning. Det går inte att veta om de arbetsgivare som omfattades av kraven på att genomföra lönekartläggningar också gjorde det. Vår skattningsansats kan endast visa effekten av lagens *krav*, inte effekten av att faktiskt genomföra och dokumentera lönekartläggningar (och andra planer). Det är alltså möjligt att man genom lönekartläggningar hittade osakliga löneskillnader, men att arbetsgivare inte hanterade dessa. Alternativt vore det möjligt att företag genomförde lönekartläggningar, men inte hittade några osakliga löneskillnader. Båda exemplen skulle leda till samma resultat, nämligen en nolleffekt av att genomföra lönekartläggning. Ett tredje alternativ som också skulle resultera i en nolleffekt vore om varken de som är ålagda att genomföra och dokumentera lönekartläggningar eller de som inte behöver dokumentera dessa ändrade beteende efter ändringen i lagen 2009.

På motsvarande sätt går det inte heller att veta om de arbetsgivare som inte längre omfattades av kraven på dokumentation efter år 2009 *slutade att dokumentera* lönekartläggning när de inte längre omfattades av lagkraven. Den ändring i lagstiftningen 2009 som studeras innebar att företag med färre än 25 anställda blev undantagna från kraven på att dokumentera lönekartläggningar och medföljande jämställdhets- och handlingsplaner. Det som undersöks är därmed om löneskillnaderna påverkas av att en grupp av arbetsgivare inte längre var skyldiga att dokumentera arbetet. Det går inte att utesluta att en del företag som tidigare omfattades av kraven (före 2009) fortsatte att utföra (och dokumentera) lönekartläggningar även efter det att de undantogs (enligt lagens skrivning från 2009), till exempel för att man hade byggt upp rutiner som man ansåg vara värda att upprätthålla när de ändå fanns på plats. Att vissa arbetsgivare kan ha fortsatt genomföra och dokumentera lönekartläggningarna även när de inte omfattades av lagen gör att den uppmätta effekten antagligen är *mindre* än om vi, tvärtom, hade kunnat studera effekter av att börja omfattas av dokumentationskraven.⁸⁴

4.3.2 Ansvarig myndighet och tillsyn ändrades

Granskningen avser att mäta effekterna av den lagändring som skedde 2009. Den sammanfaller i tid med att en ny myndighet, DO, fick ansvar för att utöva tillsyn över att arbetsgivare följer lagens krav på aktiva åtgärder. Dessförinnan hade JämO tillsynsansvar över de aktiva åtgärderna på arbetsmarknaden som då innefattades i jämställdhetslagen. Tillsynen av lagstiftningen minskade efter skiftet från JämO till DO, vilket bland annat konstateras i Riksrevisionens granskning av DO från 2012.⁸⁵ Det innebär alltså att det är två faktorer som ändrades samtidigt, själva lagen och tillsynen, vilket skulle kunna försvåra tolkningen av resultaten. Att tillsynen minskade kan ha inneburit att färre arbetsgivare oavsett storlek levde upp till lagens krav efter 2009. Vi har inte möjlighet att särskilja hur stor påverkan det har för våra resultat, men vi gör bedömningen att förändringen i tillsynen inte haft någon större inverkan för vår tolkning av de framtagna effekterna. Det bygger vi på att det även under JämO:s tid var ovanligt med tillsyn av mindre företag, man fokuserade mest på stora företag och organisationer.⁸⁶ Eftersom den statistiska analysen undersöker lagstiftningens effekt bland företag med 20–30 anställda berörs inte de företag som studeras i den statistiska analysen direkt av ändrade

⁸⁴ Om det hade varit möjligt att mäta *införandet* av krav på dokumentation av lönekartläggning hade faktorn att vissa i "kontrollgruppen", dvs. företag för vilka det inte ställs krav, genomför och dokumenterar lönekartläggning varit mindre sannolikt.

⁸⁵ RiR 2012:3.

⁸⁶ Till exempel riktade sig den då uppmärksammade "miljongranskningen" till de 1245 största arbetsgivarna i Sverige (se JämO 2008).

tillsynsrutiner före och efter årsskiftet 2009.⁸⁷ Samtidigt innebär ändringen att våra effektskattningar inte direkt kan överföras på större företag.

4.3.3 Dokumentationskravens betydelse

Lagändringen från 2009 som studeras i granskningen handlade om att färre arbetsgivare än tidigare skulle *dokumentera* arbetet med aktiva åtgärder. Arbetsgivare med färre än 25 anställda skulle även fortsättningsvis genomföra lönekartläggning, men kravet på att dokumentera den försvann.⁸⁸ Det innebär att det vi mäter är om det har någon betydelse för löneskillnader mellan män och kvinnor att arbetsgivare har krav på att dokumentera lönekartläggningen. Det är troligt att kraven på att dokumentera åtgärderna även har betydelse för om dessa över huvud taget genomförs, av följande skäl:

- a) Avsaknad av dokumentation av lönekartläggningar gör att det är svårt (för fackliga parter eller DO) att *utöva tillsyn* över arbetsgivarens efterlevnad av lagstiftningen.
- b) Genom att det finns dokumentationskrav blir *arbetsgivaren påmind* (till exempel genom fackliga ombud) om att lönekartläggning ska göras med en viss regelbundenhet.

Sammantaget gör dessa skäl att vi bedömer att kravet på att dokumentera åtgärderna har betydelse för om lönekartläggning faktiskt görs. Vi kan dock inte veta hur stor betydelsen är.

4.3.4 Kan resultaten generaliseras till alla arbetsgivare?

I granskningen undersöks hur lagändringen 2009 påverkade arbetsgivare med relativt få medarbetare. Att granskningen endast omfattar dessa företag gör att det är relevant att diskutera om det är möjligt att dra några generella slutsatser om samtliga företag utifrån detta urval. Vi har redan nämnt att risken att bli föremål för tillsyn skiljer sig mellan mindre och större arbetsgivare, vilket talar emot att våra skattningsresultat är överförbara till stora företag. Vi gör bedömningen att resultaten rätt väl speglar lagens funktion när det gäller företag med könsblandad personalsammansättning på mellan 20 och drygt 30 anställda.

Det går att argumentera för att lagens krav på dokumentation av aktiva åtgärder, speciellt också genomförande av lönekartläggning, kan vara av mindre vikt om det finns etablerade samverkansmekanismer mellan arbetsmarknadens parter, vilket i

⁸⁷ Det skulle kunna vara tänkbart att mindre företag påverkas indirekt av att andra, större, företag blir föremål för tillsyn i mindre utsträckning än tidigare. De mindre företagen skulle kunna uppfatta att tillsyn blir mindre vanligt och att den generella, minskade, risken för tillsyn gör att de sänker ambitionsnivån i arbetet med aktiva åtgärder. Denna effekt är dock sannolikt liten.

⁸⁸ 3 kap 8–14 §§ i diskrimineringslagen (2008:567).

regel är fallet hos större arbetsgivare. Större företag har också mer utarbetade personalhanteringssystem och i regel en HR avdelning. Små och mindre företag har i regel inte sådan kompetens i huset vilket kan försvåra att göra systematiska uppföljningar och arbetsvärderingar enligt lagens bestämmelser.⁸⁹ Större arbetsgivare löper också större risk att bli offentligt utpekade, det vill säga att brister i arbetsförhållanden kan tas upp av press eller i sociala medier vilket skulle kunna påverka berörda företags varumärke negativt.

I granskningen ingår endast privata företag, varför vi inte kan uttala oss om offentliga arbetsgivare. Huvudanledningen till det är att det finns få offentliga arbetsgivare med färre än 30 anställda. Dessutom har privata företag andra förutsättningar vad det gäller personalpolitik än offentliga arbetsgivare.⁹⁰

4.3.5 Har det betydelse hur ofta lönekartläggning ska göras?

Från och med 2017 ska företag utföra lönekartläggningar varje år jämfört med den tidigare frekvensen vart tredje år. Betydelsen av skillnader i lagen om hur ofta lönekartläggningar ska utföras kan vi inte mäta i analysen. Det är möjligt att lagstiftningen får en större effekt ju oftare lönekartläggning genomförs eftersom det rimligen går mindre tid innan osakliga löneskillnader upptäcks ju oftare kartläggningen genomförs.

4.3.6 Samlad bedömning

Det finns begränsningar när det gäller möjligheten att kunna använda resultaten från den kvantitativa analysen för att uttala sig om förhållanden i dag, det vill säga hur regelverket som infördes från 2017 fungerar. Även om det inte är möjligt att uttala sig om den rådande lagstiftningens effekter kan vi försöka uppskatta vilken roll de ovan nämnda aspekterna kan tänkas ha för att bedöma effektiviteten av lagstiftningen i dag. Övergången från JämO till DO spelar nog mindre roll för våra resultat då vi håller oss till mindre företag som i mindre utsträckning berörs av övergången. Ändringen i tillsynsuppdraget har dock implikationer för möjligheten att bedöma hur relevanta resultaten är för större företag. Vi kan inte heller uttala oss om effekten för offentliga arbetsgivare, vilket innebär att vi begränsar oss till att bedöma relevansen för mindre, privata företag. Betydelsen av frekvensen i framtagandet av lönekartläggning är osäker, men rimligen bör mer frekventa lönekartläggningar kunna leda till en tidigare upptäckt av förekomsten av osakliga löneskillnader, förutsatt att arbetet kan göras på ett strukturerat sätt. I den mån så

⁸⁹ Vi har tagit fram mått på om det finns en HR-funktion utifrån medarbetarnas yrkesklassificering. Måttet är approximativt, men pekar åt att det bland företag med mindre än 40 medarbetare blir en svag linjär ökning av tillgänglig HR-funktion, där det är mindre än 10 procent av företagen som har en sådan funktion. För företag med fler medarbetare ökar andelen sedan i tilltagande grad.

⁹⁰ Se motsvarande motivering i Albrecht m.fl. 2018, som undersöker karriärutveckling för högutbildade kvinnor och män hos olika företag.

är fallet bör det ha till följd att de uppskattade effekterna i våra analyser är under-snarare än överskattningar av lagens verkan i sin nuvarande utformning. Också det faktumet att vi ser på borttagande snarare än införande av krav bör ha haft en dämpande inverkan på våra mått på kausala effekter av krav på dokumentation. Sammantaget kan de framtagna resultaten från den kvantitativa analysen, allt annat lika, läsas som en underskattning av betydelsen av att ha en reglering som föreskriver dokumentation av lönekartläggningar jämfört med att inte ha det då vi relaterar till dagens regelverk som började gälla 2017. Det finns dock ett *men* här, och det gäller det faktumet att könslöneskillnader har minskat över tid, som diskuterades i föregående kapitel. Vi gör bedömningen (se avsnitt 3.2) att det blir svårare för företagen att identifiera osakliga löneskillnader när löneskillnaderna minskar till några få procentenheter. Utifrån det perspektivet skulle man kunna hävda att de effektskattningar som tas fram i den kvantitativa analysen snarare utgör en överskattning av verkan av regelverket i dag. När vi väger samman dessa aspekter framstår de resultat som tagits fram i den kvantitativa analysen kunna fungera som en rimlig uppskattning av vilken effekt krav på dokumentation av lönekartläggningar på lön och arbetsinkomst skulle kunna ha i dag för mindre företag, det vill säga företag i storleksklassen 20–30 anställda.

5 Fungerar lagstiftningen i praktiken?

I det här kapitlet redogörs för svaren på den enkätundersökning som besvarades av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Totalt svarade 21 organisationer på enkäten varav 10 arbetsgivarorganisationer och 11 arbetstagarorganisationer.⁹¹ Enkäten genomfördes mellan december 2018 och januari 2019. Den fullständiga enkäten och svaren på den finns i bilaga 2. Flera av frågorna gav möjlighet till fritextsvar. I kapitlet citeras ett urval av svar på dessa frågor.⁹² I några fall i texten görs hänvisningar till intervjuer med arbetsgivare och andra intressenter.

Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer arbetar med lönekartläggning gentemot sina medlemmar och förtroendevalda på många olika sätt.⁹³ I enkäten angav organisationerna att de svarar på frågor om lönekartläggning, delar information om kraven på sin webbplats och erbjuder juridiskt stöd vid eventuella konflikter. De flesta erbjuder också utbildningar i hur lönekartläggning kan genomföras och nästan hälften erbjuder mallar eller analysmodeller för genomförande av lönekartläggning. Hälften av arbetstagarorganisationerna gör undersökningar rörande hur arbetsgivare inom deras område arbetar med lönekartläggning. Många av organisationerna kan därmed sägas bedriva ett aktivt arbete med att informera och stötta sina medlemmar i frågor om lönekartläggning, och kan därmed tänkas ha god kunskap om förutsättningarna för att lagstiftningen ska fungera i praktiken. Att organisationerna arbetar med frågor om lönekartläggning på olika sätt och i olika omfattning påverkar hur djup kännedom de har om hur arbetsgivare inom deras bransch eller branscher arbetar med frågan. Vissa organisationer baserar sina svar på egna undersökningar om hur arbetsgivare arbetar med lönekartläggning medan andra baserar sina svar på kontakter med arbetsgivare eller förtroendevalda. Det gör att resultatet bör tolkas med en viss försiktighet.

5.1 Är lagstiftningen lätt att tillämpa?

I enkäten ställdes frågor om hur det fungerar att tillämpa lagstiftningen om lönekartläggning för arbetsgivare. Frågorna handlade bland annat om att bedöma löneskillnader för lika respektive likvärdiga arbeten samt om samverkan och att dokumentera arbetet.

⁹¹ En organisation svarade endast på ett fåtal frågor vilket medför att det för de flesta frågorna är 10 arbetstagar- och 10 arbetsgivarorganisationer som har besvarat frågorna.

⁹² Citaten är huvudsakligen återgivna i ursprunglig form. I undantagsfall har mindre språkliga justeringar gjorts för att förbättra läsbarheten.

⁹³ Se svar på fråga 1 i bilaga 2.

5.1.1 Ganska lätt att analysera löneskillnader för lika arbeten

En av frågorna handlade om kravet på att analysera löneskillnader för arbeten som är att betrakta som lika. Majoriteten av de svarande organisationerna angav att det är ganska lätt för arbetsgivare att göra denna analys. Fyra organisationer angav dock att det är ganska svårt.

Tabell 2 Arbetsgivare ska analysera om löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. En del av denna analys ska avse om det finns skillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika. Hur lätt är det för arbetsgivare inom ert område att analysera löneskillnader för arbete som är att betrakta som lika?

	Arbetsgivar- organisationer	Arbetstagar- organisationer	Antal svar
Mycket lätt	2	0	2
Ganska lätt	5	7	12
Ganska svårt	2	2	4
Mycket svårt	0	0	0
Kan ej bedöma	1	1	2
Totalt	10	10	20

Att det ändå finns utmaningar med att analysera löneskillnader för lika arbeten beskrivs av flera organisationer. En organisation uppger: *Inom vissa yrken finns förhållandevis stora skillnader i medarbetarnas roller och det är svårt att veta hur man ska hantera det i analysen [...].* Flera organisationer påtalar att yrkesroller på företagen ofta är individualiserade och att det ofta är personliga egenskaper som är avgörande för prestationen. Att yrkesrollerna är individualiserade gör att det är svårt att avgöra vilka arbeten som är lika. Svårighetsgraden är olika stor i olika branscher. En organisation uppger att det är enkelt att jämföra löneskillnader för lika arbeten: *Att analysera lika arbeten inom våra branscher är relativt enkelt. Dels för att arbetsuppgifterna inom det som är att betrakta som lika inte skiljer sig nämnvärt åt. [...] I arbetet med lika arbete är arbetsgivare och facklig part sällan oense.*

5.1.2 Mycket svårt att analysera löneskillnader för likvärdiga arbeten

Organisationerna bedömde att det var relativt lätt för arbetsgivare att analysera löneskillnader för arbeten som kan betraktas som lika. Bilden är en annan när det handlar om likvärdiga arbeten. Merparten av organisationerna menar att det är svårt eller mycket svårt för arbetsgivarna att analysera löneskillnader för arbeten som betraktas som likvärdiga. Arbetsgivarorganisationerna bedömde att det var svårare än arbetstagarorganisationerna.

Tabell 3 Arbetsgivare ska även analysera löneskillnader mellan grupper med arbetstagare som utför kvinnodominerat arbete och de som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt men som inte är kvinnodominerat. Hur lätt är det för arbetsgivare inom ert område att analysera löneskillnader för arbete som är att betrakta som likvärdigt?

	Arbetsgivar- organisationer	Arbetstagar- organisationer	Antal svar
Mycket lätt	0	0	0
Ganska lätt	0	4	4
Ganska svårt	2	3	5
Mycket svårt	6	2	8
Kan ej bedöma	2	1	3
Totalt	10	10	20

Ett av skälen till varför det är svårt att bedöma löneskillnader i likvärdiga arbeten är att det kan vara svårt att gruppera arbeten i kvinno- respektive icke-kvinnodominerade arbeten. Det kan bero på att det inte finns kvinnodominerade respektive icke-kvinnodominerade arbeten hos arbetsgivaren vilket antingen kan bero på att arbetsplatserna är relativt enkönade eller att de har en jämn könsfördelning inom yrkesgrupperna. För att det ska gå att jämföra olika icke-kvinnodominerade respektive kvinnodominerade likvärdiga arbeten hos arbetsgivarna behöver det finnas både tydligt icke-kvinnodominerade grupper och tydligt kvinnodominerade grupper.

För de företag där det finns potentiellt jämförbara grupper kan svårigheten i stället vara att deras marknadsmässiga löner är väldigt varierande. En organisation ger exempel på detta: *Branschen är mansdominerad, 70 % män. Grupperna som skulle kunna jämföras är så långt ifrån varandra. T.ex. vid jämförelse med HR som är kvinnodominerat och skulle man hitta en annan yrkesgrupp som är mansdominerad t.ex. systemarkitekter så påverkar marknadsläget, dvs det finns gott om HR-kompetens men ont om systemarkitekter, marknadsläget är således avgörande för lönesättningen så att en lönekartläggning blir helt irrelevant redan från början.*

Flera organisationer påtalar att lönerna är individuella och att det är svårt att separera krav på tjänst från krav på prestation. Att storleken på grupperna som ska jämföras varierar kan också göra jämförelsen svår, till exempel om det finns hundratals anställda i en grupp som ska jämföras med några få i en annan grupp.

Sedan 2017 finns ett krav i diskrimineringslagen som anger att arbetsgivare ska analysera löneskillnader mellan icke-kvinnodominerat arbete som ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre än motsvarande kvinnodominerat

arbete.⁹⁴ Då kravet är nytt var det svårt för flera av organisationerna att svara på om det är lätt eller svårt att göra denna analys. I fritextsvaren framkommer dock att analysen genomförs i samband med att bedömningen av likvärdiga arbeten görs. Organisationerna hade också svårt att avgöra om arbetsgivare gör denna analys.

5.1.3 Skiftande syn på kraven på att dokumentera lönekartläggning

Enligt diskrimineringslagen ska arbetsgivare med fler än 10 anställda dokumentera arbetet med lönekartläggning. Dokumentationen ska bland annat innehålla en kostnadsberäkning och en tidsplanering för att åtgärda eventuella löneskillnader.⁹⁵ Organisationerna tillfrågades om de anser att kraven på att dokumentera lönekartläggningen och arbetet kring den har rätt omfattning. I denna fråga skiljer sig synen hos arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer åt. Nio av tio arbetstagarorganisationer anser att kraven är på rätt nivå medan åtta av nio arbetsgivarorganisationer som har svarat på frågan anser att kraven är för omfattande och borde vara lägre. Synen på vilka arbetsgivare som ska omfattas av dokumentationskraven skiljer sig också åt. Sex av tio arbetstagarorganisationer tycker att kraven borde vara högre än i dag, det vill säga att alla arbetsgivare oavsett antal anställda borde omfattas av kraven på att dokumentera arbetet. Majoriteten av arbetsgivarorganisationerna tycker i stället att det inte borde finnas några dokumentationskrav för arbetsgivare.

I fritextsvaren anger flera organisationer att kraven på kostnadsberäkning och tidsplanering skulle kunna uteslutas. Ett exempel: *Dyker det upp osakliga löneskillnader så rättas de oftast till omedelbart eller i nästa lönerevision och det rör sig om enstaka individer. Kraven på kostnadsberäkning och tidplan framstår som helt onödigt.*

En annan organisation anger att dokumentationskraven är komplicerade att efterleva i stora organisationer: *Dokumentationen i sig skapar inte förändringen i lönerelationer. Kartläggning, analys och arbetet med åtgärder är ett fortlöpande arbete. Med många anställda, viss personalomsättning och förändringar i marknadens efterfrågan kan det hinna hända mycket mellan kartläggningar, tids- och kostnadsberäkningar. Kartläggningen kan vara viktig för att följa arbetet och förändringen av lönestrukturen. Kostnadsberäkning och tidsplanering är däremot mer osäker och föränderlig, vilket gör att man kan behöva fundera på dess värde för att syftet som avses uppnås [...].*

Dokumentationskraven kan också uppfattas som dubbelarbete: *Krav på dokumentation uppfattas som överflödiga då det ligger i arbetets natur att dokumentation från lönekartläggningen finns. Företagen gör särskilda sammanställningar av arbetet och den befintlig dokumentationen vilket blir ett dubbelarbete.*

⁹⁴ 3 kap. 9 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁹⁵ 3 kap. 13 § diskrimineringslagen (2008:567).

En arbetstagarorganisation anger att lönekartläggning ofta medför konkreta åtgärder vilket bygger på att det sker dokumentation: *Bland de företag som genomfört lönekartläggningar leder lönekartläggningen till konkreta åtgärder och resultat i mer än hälften av fallen. (Ex justering av löner, framtagande av lönesättande kriterier etc). Även om frågan om dokumentation inte undersöks särskilt så är vår bedömning att det arbete som genomförs också i stor utsträckning dokumenteras utifrån att vi kan se att så pass många identifierat konkreta åtgärder.*

5.1.4 Arbetsgivare vill genomföra lönekartläggning mer sällan

Sedan 2017 föreskriver lagstiftningen att arbetsgivare ska genomföra lönekartläggning varje år. Mellan 2009 och 2016 krävde lagstiftningen att lönekartläggning skulle genomföras vart tredje år. På frågan om med vilket intervall lagen bör föreskriva hur ofta lönekartläggning ska genomföras svarar samtliga arbetstagarorganisationer att den bör genomföras varje år. Bland arbetsgivarorganisationerna är bilden mer blandad. Sex organisationer tycker att vart tredje år är ett lämpligt intervall och två tycker att varje år är lämpligt. Två organisationer tycker att lagen inte bör föreskriva något särskilt intervall.

Som skäl till att genomföra lönekartläggning varje år anges att det är resurskrävande att starta om på nytt om arbetet sker med långt mellanrum och att lönerna är rörliga: *När det varit så mycket som tre år emellan så har man tappat både kunskap och rutin i arbetet. Görs detta varje år så underhålls kunskap och rutiner på ett annat sätt. Dessutom är det så i dag att det hinner hända oerhört mycket på en arbetsplats på tre år. Omorganisationer, människor som byter arbetsplats, nya tjänster etc. Så på så sätt bli arbetet mindre krävande och mindre omfattande när det görs varje år istället [...].*

Ett argument för att intervallet inte bör regleras i lag är att det blir en onödig belastning på arbetsgivare: *Lagens regler bör mjukas upp så att arbetsgivaren i samverkan med den fackliga motparten i samband med lönerevisionsarbetet, med utgångspunkten att endast sakliga skäl kan motivera löneskillnader, gör kontroller av hur löneläget ser ut för arbetstagare med likartat arbetsinnehåll (lika finns ofta inte) och en kontroll av lönestrukturen för olika grupper av arbetstagare. Exakt hur gruppindelningar och jämförelser ska göras bör inte lagregleras. Med en sådan utgångspunkt blir frågan om intervall irrelevant. Att genomföra lönekartläggning varje år innebär definitivt en onödig belastning på företagen.*

5.1.5 Olika syn på samverkan och tillgång till uppgifter om löner

En central del av genomförandet av lönekartläggning handlar om att arbetsgivare och arbetstagarrepresentanter ska samverka. Arbetsgivaren ska förse berörd arbetstagarorganisation med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder.⁹⁶ I enkäten frågade vi hur

⁹⁶ 3 kap. 11 och 12 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

samverkan fungerar. Majoriteten av arbetstagarorganisationerna upplever att samverkan fungerar ganska dåligt med några goda undantag.

Arbetsgivarorganisationerna har en mer positiv syn på samverkan och anger att det fungerar bra med några undantag.

En fråga som tas upp av både arbetstagar- och arbetsgivare när de ska motivera sina svar om samverkan handlar om tillgång till uppgifter om löner. Från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna handlar det om att få tillgång till uppgifter om de anställdas löner. Från arbetsgivarorganisationerna bedöms det istället som ett problem att arbetstagarrepresentanter vill ha tillgång till uppgifter över anställdas löner, vilka arbetsgivarorganisationerna menar inte behövs för lönekartläggningen.

En arbetstagarorganisation önskar mer vägledning om hur samverkan bör gå till: *Samverkan fungerar ofta så att arbetsgivaren kommer med en färdig kartläggning som de vill att facklig part ska "skriva under". Det är inte samverkan för oss som facklig part. Samverkan innebär att man helt enkelt samarbetar för att detta arbete ska bli bra och rätt från början. Vi förespråkar en modell där facklig part deltar redan i början - dvs. i arbetsvärderingen - och på så sätt uppnås en bra samverkan. Här behövs tydligare vägledning kring vad som avses med samverkan i lagen.*

5.1.6 Lönekartläggning bedöms vara ganska arbetskrävande

De flesta arbetsgivarorganisationerna uppger att lönekartläggning är mycket arbetskrävande och upptar en stor del av arbetsgivarens arbete avseende löner. Organisationerna på arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna anser att arbetet är ganska arbetskrävande.

Tabell 4 Bedömer ni att genomförandet av lönekartläggning på arbetsplatserna generellt sett är arbetskrävande?

	Arbetsgivar- organisationer	Arbetstagar- organisationer	Antal svar
Lönekartläggning är mycket arbetskrävande och upptar en stor del av arbetsgivarens arbete avseende löner.	6	1	7
Lönekartläggning är ganska arbetskrävande och utgör en betydande del av arbetsgivarens arbete avseende löner.	3	6	9
Lönekartläggning är inte särskilt arbetskrävande, det tar lite extra tid utöver annat arbete med löner.	0	2	2
Lönekartläggning är inte alls arbetskrävande, det görs i samband med annat arbete med löner och tar ingen ytterligare tid i anspråk.	0	0	0
Kan ej bedöma.	1	1	2
Totalt	10	10	20

En organisation beskriver skälen till att arbetet med lönekartläggning blir arbetskrävande: *Arbetet med lönekartläggningar tar mycket tid och är kostnadskrävande och det är inte i paritet med de osakliga löneskillnader som ev. upptäcks i branschen. Sammanställning av löner, kön, indelning i grupperingar är tidskrävande och tar mycket från andra arbetsuppgifter. För stora och medelstora företag med flera arbetsplatser är det svårt att göra jämförelser som är relevanta och arbetet blir även av den anledningen tidskrävande. Många företag och koncerner har också matrisorganisationer vilka inte "passar in" i diskrimineringslagens krav om juridisk person. Lönekartläggningen måste således "arbeta om" och förändra organisationen i teorin vilket är mycket tidskrävande.*

Två organisationer påtalar att arbetet är krävande första gången men att det över tid blir lättare: *Lönekartläggning är framförallt krävande när det genomförs första gången. Självklart tar det tid i anspråk men för de företag som har upparbetade rutiner och har de grundläggande delarna för en saklig lönesättning på plats går det snabbare [...].*

Att arbetet är arbetskrävande framkommer i en intervju med en medelstor kommun som nyligen genomfört lönekartläggning. Enligt arbetsgivaren är det framför allt värderingen av olika befattningar som har tagit tid. Kommunen har cirka 1500 anställda och det har tagit cirka ett år att genomföra värderingen av de olika befattningarna. Det mest arbetskrävande var enligt kommunen att göra bedömningen av likvärdiga arbeten.⁹⁷

Det finns flera studier som har försökt närma sig frågan om hur arbetskrävande eller kostsamt det är för arbetsgivare att genomföra aktiva åtgärder. Statskontoret har uppskattade kostnaderna för arbetsgivare för att bedriva aktiva åtgärder till cirka 800 kronor per år och anställd.⁹⁸ En studie från NUTEK (2006) som såg på administrativa kostnader av olika lagstiftningar för företag under 2004 kom fram till att kostnaderna för lönekartläggningar var cirka 240 miljoner kronor, och för upprättande av jämställdhetsplaner cirka 250 miljoner kronor, med reservation för att det är ungefärliga uppskattningar.⁹⁹ I SOU 2010:7 anges att i några typfall uppskattades kostnaderna uppgå till cirka 230 kr per anställd och år för mindre företag, medan den anges med endast cirka 60 kr per person och år för företag med 500 anställda.

Regeringen har uttalat att lönekartläggning inte bör ålägga arbetsgivare och andra alltför omfattande administrativa uppgifter (se avsnitt 1.4.2). Enligt de arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer vi tillfrågade i enkäten har regeringens ambition

⁹⁷ Intervju med personalenheten på en kommun, 2019-02-18.

⁹⁸ Se Statskontoret 2011. Uppskattningen bygger på enkäter som skickades till ett urval av 220 arbetsgivare av vilka endast 33 procent svarade.

⁹⁹ Uppskattningar bygger på intervjuer med ett urval företagsföreträdare. Det konstateras att det varit svårt att få till en bra genomgång med mindre företag. Totalt genomfördes 200 intervjuer.

inte uppnåts, utan lönekartläggningarna bedöms i stället vara mycket eller ganska arbetskrävande.

Konsulter kan användas för att genomföra lönekartläggning men på en fråga om hur vanligt det är att använda konsulter har organisationerna i de flesta fall inte haft kunskap om hur vanligt konsultanvändning är. En organisation beskriver arbetsbördan och behovet av att använda konsulter så här: *Ökade krav på olika typer av kartläggning och dokumentation är generellt en stor arbetsbörda för både arbetsgivare och lokalfackliga. Det gör att analyserna ofta blir lite slarviga och konsulter kan därför behövas för att göra det bra. Det kan vara svårt ibland för konsulter då dessa måste kunna sektorn/arbetsplatsen. Konsulter kan innebära att det blir gjort, men negativt är att man då inte har eller skaffar kunskapen om lönekartläggningar internt. Konsulter saknar ofta förmåga att bedöma "likvärdigt".*

5.2 Efterlevs lagstiftningen?

I enkäten ställde vi flera frågor om hur arbetsgivare inom organisationernas områden efterlever olika delar av lagstiftningen, såsom att bedöma löneskillnader för lika respektive likvärdiga arbeten och att uppfylla kraven på dokumentation. Om lagen efterlevs eller inte kan i ett första skede handla om ifall arbetsgivare känner till vilka krav som ställs på dem.

5.2.1 Kunskapen bedöms vara god hos stora arbetsgivare

Organisationerna bedömer generellt sett att kunskaperna om lönekartläggning hos arbetsgivarna är goda. Hälften av arbetstagarorganisationerna bedömer dock att kunskaperna är ganska eller mycket låga.

Tabell 5 Hur bedömer ni, generellt sett, kunskaperna hos ledningen inom företagen/organisationerna inom ert medlemsområde om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning?

	Arbetsgivar- organisationer	Arbetstagar- organisationer	Antal svar
De har mycket god kunskap	3	0	3
De har ganska god kunskap	5	5	10
De har ganska låg kunskap	1	4	5
De har mycket låg kunskap	0	1	1
Kan ej bedöma	1	0	1
Totalt	10	10	20

I enkäten framkommer att organisationerna uppfattar att det är skillnader i kunskaperna mellan små och stora företag. Många anger att det går en skiljelinje mellan arbetsgivare som har och de som inte har en personalavdelning. De

arbetsgivare som är stora nog att ha en personalavdelning eller HR-funktion anses ha större kunskaper om lagstiftningen än arbetsgivare som saknar denna funktion. Att kunskapen är lägre hos mindre arbetsgivare bekräftas även vid en intervju med en branschorganisation som företräder småföretagare.¹⁰⁰

5.2.2 Svårt att veta något om hur lagen efterlevs

I enkäten ställdes flera frågor om i vilken utsträckning arbetsgivare genomför de olika delarna av analyserna i samband med lönekartläggning. Merparten av arbetsgivarorganisationerna angav att de inte kunde bedöma i vilken utsträckning lagstiftningen efterlevs. Bland arbetstagarorganisationerna var det en stor spridning i svaren där fyra organisationer angav att de flesta arbetsgivare inom deras område gör en bedömning av löneskillnader för lika arbeten medan fem angav att inte så många eller nästan ingen gör denna analys.

Utifrån enkätsvaren är det svårt att få en samlad bild av i vilken utsträckning arbetsgivare lever upp till lagens krav. Att gå till botten med att ta reda på i vilken utsträckning lagen efterlevs är komplicerat och det skulle sannolikt kräva en omfattande tillsynsinsats bland arbetsgivare i olika storleksklasser.¹⁰¹ De tillsynsinsatser som har gjorts har riktats mot företag och organisationer med många anställda och det finns därför låga kunskaper om hur lagstiftningen efterlevs bland arbetsgivare med få anställda.¹⁰² Det finns emellertid en uppfattning bland de organisationer som svarat på enkäten att stora företag och organisationer efterlever lagstiftningen i högre utsträckning än mindre organisationer och att offentlig sektor efterlever lagkraven i högre utsträckning än privat sektor. Även genomförda intervjuer bekräftar bilden av att efterlevnaden av lagstiftningen är lägre hos små än hos stora arbetsgivare.¹⁰³

5.3 Ger lagstiftningen effekt?

I enkäten ställdes flera frågor om vilken effekt i form av till exempel direkta lönepåslag eller ändrad praxis som lönekartläggning kan tänkas ha.

¹⁰⁰ Intervju med branschorganisation som företräder småföretagare, 2018-06-08.

¹⁰¹ Det är svårt att få en uppfattning av hur lagstiftningen efterlevs med hjälp av enkäter till arbetsgivare. Det finns en stor risk för att bortfallet bland de svarande blir större bland företag som *inte* genomför lönekartläggning. Det finns även en risk att företag överskattar sina insatser inom området i det fall en myndighet ställer frågan om de efterlever lagstiftningen. Detta var huvudskälen till att Riksrevisionen valde att inte genomföra en enkät direkt till arbetsgivare.

¹⁰² Se vidare i avsnitt 2.5 och 4.3.2.

¹⁰³ Vid en intervju med en branschorganisation som företräder småföretagare (2018-06-08) angav organisationen att de i princip aldrig får frågor om lönekartläggning från sina medlemmar. Deras bedömning var att mycket få småföretag känner till och tillämpar kraven på lönekartläggning. En intervju med ett konsultföretag (2018-08-29) som säljer tjänster inom lönekartläggning bekräftar bilden av att det främst är större företag som lever upp till kraven i lagstiftningen.

5.3.1 Osakliga löneskillnader upptäcks ibland eller sällan

Den första frågan om lagstiftningens möjliga effekt handlade om hur ofta arbetsgivare upptäcker osakliga löneskillnader. Ingen av de svarande organisationerna uppgav att arbetsgivare ofta upptäcker osakliga löneskillnader. I stället svarade organisationerna att arbetsgivarna ibland eller sällan upptäcker osakliga löneskillnader. Det var dock åtta organisationer som inte kunde bedöma hur ofta osakliga löneskillnader upptäcks. I nästa steg tillfrågades organisationerna hur ofta lönerna höjs för de personer eller grupper som ansetts ha för låga löner. På den frågan hade arbetsgivar- och arbetstagersidan olika syn. De flesta arbetsgivarorganisationer uppgav att löneskillnader åtgärdas direkt, medan merparten av arbetstagarorganisationerna angav att lönerna höjs ibland, och i många fall på några års sikt. Hälften av arbetstagarorganisationerna kunde emellertid inte bedöma hur ofta lönerna höjs i samband med lönekartläggning.

Förutom ett direkt påslag på lön då osakliga löneskillnader uppdagas kan lönekartläggning tänkas påverka löneskillnader genom mer indirekta effekter. Dessa indirekta effekter kan uppstå då arbetsgivaren ändrar beteende eller rutiner genom att ojämsställda villkor hos arbetsgivaren upptäcks. I enkäten tillfrågades organisationerna om kraven på aktiva åtgärder i diskrimineringslagen bidrar till att synliggöra tecken på ojämsställda villkor på arbetsplatserna. Organisationerna svarade att aktiva åtgärder ibland leder till att problem hos arbetsgivaren med att kombinera arbete och familj synliggörs. Andra tecken på ojämsställda villkor som de aktiva åtgärderna ibland kan bidra till att synliggöra var enligt organisationerna: en rekryteringsprocess som missgynnar det ena könet, ojämsställda ingångslöner, sämre chans att bli befördrad till chefsposition för det ena könet samt otydlig praxis för lönesättning som kan missgynna det ena könet. Däremot svarade de flesta att ofrivilligt deltidsarbete som i högre grad drabbar det ena könet aldrig är en faktor som synliggörs i samband med aktiva åtgärder.

Vid en intervju med en kommun som nyligen genomfört lönekartläggning framkom att arbetsgivaren upplever att lönekartläggning är ett användbart verktyg för att få en överblick över lönestrukturen inom kommunen. De angav också att lönekartläggning bidrar till att de kan redogöra för de anställda på vilka grunder lönerna sätts.¹⁰⁴

Arbetet med lönekartläggning kan även medföra ett proaktivt tankesätt genom att chefer vid lönesättning säkerställer att lönen är saklig. Vid en intervju med ett större företag inom försäkringsbranschen framkom det att företaget från centralt håll håller i utbildning och diskussioner om lönesättning och osakliga

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för personalenheten i en kommun, 2019-02-18.

löneskillnader med chefer i organisationen. Detta för att förhindra att cheferna gör på olika sätt vid lönesättning och att osakliga löneskillnader uppstår.¹⁰⁵

5.3.2 Komplicerad lagstiftning orsak till utebliven lönekartläggning

En fråga i enkäten handlade om orsaker till att lagstiftningen om lönekartläggning inte efterlevs av arbetsgivare. Både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna angav att den huvudsakliga orsaken till att lagstiftningen inte efterlevs är att lönekartläggning uppfattas som komplicerad att genomföra i praktiken. Arbetsgivarorganisationerna bedömde också att en vanlig orsak till att arbetsgivare inte genomför lönekartläggning är att arbetsgivarna bedömer att det inte finns några osakliga löneskillnader hos arbetsgivaren och därför inget behov av lönekartläggning. Ett fåtal organisationer angav som orsak till att lagen inte efterlevs att arbetsgivarna inte känner till kraven i lagstiftningen.

Ett fåtal arbetstagarorganisationer angav att det är för lite tillsyn av om arbetsgivare efterlever lagstiftningen och att det inte är tillräckligt hårda sanktioner för den som bryter mot kraven i lagstiftningen. Tre arbetstagarorganisationer angav att det saknas tydliga lönekriterier eller lönestatistik som kan utgöra underlag för lönekartläggning.

5.3.3 Lagstiftningen som helhet fungerar ganska dåligt

I en av enkätfrågorna bad vi organisationerna göra en helhetsbedömning av hur väl lagstiftningen fungerar inom deras medlemsområde. Den övervägande majoriteten tycker att lagstiftningen fungerar ganska dåligt.

Tabell 6 Hur väl fungerar lagstiftningen avseende lönekartläggning som helhet för att motverka osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor inom ert medlemsområde? Gör en sammanfattande bedömning utifrån hur lätt lagen är att tillämpa, om den efterlevs av arbetsgivare och om den ger effekt i form av minskade löneskillnader på de arbetsplatser ni representerar.

	Arbetsgivar- organisationer	Arbetstagar- organisationer	Antal svar
Lagstiftningen fungerar mycket bra	0	0	0
Lagstiftningen fungerar ganska bra	0	3	3
Lagstiftningen fungerar ganska dåligt	7	7	14
Lagstiftningen fungerar mycket dåligt	1	0	1
Ingen uppfattning	2	0	2
Totalt	10	10	20

¹⁰⁵ Intervju, (2019-03-05).

Organisationerna ombads att bedöma om det finns skillnader avseende hur lagstiftningen fungerar för större respektive mindre företag. Organisationerna beskriver att lagstiftningen fungerar dåligt för riktigt små *och* riktigt stora arbetsgivare. För de små företagen är det bristen på kunskap och en relativt sett stor arbetsbörda för arbetsgivaren som anges som skäl till att lagstiftningen inte fungerar optimalt. Vid en intervju med en branschorganisation som företräder småföretag framkommer också att det är svårt att separera yrkesrollen från den anställda i små företag, vilket krävs för att kunna bedöma om arbeten är lika och framför allt likvärdiga.¹⁰⁶

För de stora företagen är det istället svårigheten att överblicka de olika yrkesrollerna inom företaget som leder till att det blir ett tidskrävande och utdraget arbete. En organisation uppger också att *det finns en tydlig problematik för stora arbetsgivare med verksamhet i olika delar av landet där marknadspåverkan på lönerna kan se olika ut.*

En organisation påtalar att det skulle vara bra att förändra lagstiftningen så att kartläggning och analys kunde göras på en annan organisatorisk nivå: *För stora organisationer blir kartläggningen på en övergripande nivå hos arbetsgivaren ibland så svårhanterlig att jämförelserna tappar i relevans. Kanske skulle analys och kartläggning på en annan organisatorisk nivå vara mer relevant för stora arbetsgivare med väsentligt olika verksamheter.*

5.3.4 Önskemål om förändrad lagstiftning och mer stöd

I enkäten tillfrågades organisationerna om det finns några åtgärder som skulle kunna förbättra lönekartläggningarnas genomslag på löneskillnaderna mellan män och kvinnor.¹⁰⁷ Hälften av organisationerna prioriterar förändringar i lagstiftningen, till exempel att tydliggöra eller förenkla kraven på arbetsgivare. Lika många ville se mer stöd från DO vid genomförandet av lönekartläggning, till exempel via informationsmaterial eller support. Både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer var samstämmiga i att det skulle vara önskvärt med förändringar i lagstiftningen och mer stöd från DO vid genomförandet av lönekartläggning.

Det fanns flera områden där endast arbetstagarorganisationerna vill se förändringar. Det handlar om ökad tillsyn, vilket sex av tio arbetstagarorganisationer anser vara

¹⁰⁶ Intervju med branschorganisation som företräder småföretagare, 2018-06-08.

¹⁰⁷ Organisationerna gavs möjlighet att välja maximalt tre av följande åtgärdsförslag: förändringar i lagstiftningen, mer stöd från DO vid genomförandet, ökad tillsyn av om lagstiftningen efterlevs, effektivare sanktionsmöjligheter, att kraven på lönekartläggning gjordes semidispositiva eller att det skulle finnas krav på att offentliggöra företags/organisationers löneskillnader. Respondenterna gavs även möjlighet att svara annat eller nej, inget av ovanstående skulle bidra till bättre resultat av lönekartläggningarna.

prioriterat. Fem av tio vill se effektivare sanktionsmöjligheter genom till exempel viten. Fyra organisationer valde att prioritera att det borde finnas krav på att offentliggöra företags och organisationers löneskillnader till exempel på en myndighets webbplats eller i företagets årsredovisning.¹⁰⁸

Fyra arbetsgivarorganisationer och två arbetstagarorganisationer önskar att kraven gjordes semidispositiva, det vill säga att lagen skulle kunna avtalas bort om det istället fanns en överenskommelse mellan parterna i kollektivavtal.

Flera organisationer påtalade i fritextsvar att det skulle vara önskvärt att det fanns enkla digitala verktyg för att göra analysen. Några påtalade att sådana verktyg behöver kunna anpassas till företagens strategi för lönesättning.

Slutligen tillfrågades organisationerna om det finns andra sätt än lönekartläggning som kan bidra till att motverka osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor och som staten borde stödja i högre utsträckning. Flera organisationer framför att det skulle vara önskvärt att stävja könsstereotypa yrkesval. Flera organisationer menar även att parternas insatser är avgörande för en jämställd lönesättning och att staten borde agera för att underlätta parternas arbete. En organisation anger att man från statens sida behöver fortsätta arbetet med jämnare uttag av föräldraledighet. Andra synpunkter var att det borde finnas bättre möjligheter för arbetstagersidan att strida för justeringar på gruppnivå och att regeringen borde se över Medlingsinstitutets uppdrag i förhållande till märket.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Krav på enskilda arbetsgivare att offentliggöra löneskillnader finns bland annat i Storbritannien. Se till exempel Veldman A., Timmer A. (2017).

¹⁰⁹ I förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet anges att myndigheten ska tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll. Det bör vara detta som avses med Medlingsinstitutets uppdrag i förhållande till märket.

6 Analys och slutsatser

Riksrevisionen har granskat hur väl lönekartläggning fungerar för att motverka osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. De specifika granskningsfrågor som undersöktes var i vilken grad lönekartläggning kan bidra till att minska osakliga löneskillnader på arbetsmarknaden, om dokumentation av lönekartläggning påverkar könsskillnaderna hos arbetsgivare och om lagstiftningen fungerar i praktiken. Här görs en sammanfattning och analys av de resultat som framkommit i granskningen.

6.1 Ökad kunskap om löneskillnader på arbetsgivarnivå behövs

Under senare år har det skett en kontinuerlig minskning av löneskillnaderna mellan män och kvinnor på svensk arbetsmarknad. En övergripande bild av hur området utvecklas är därmed att utvecklingen går i den riktning som regeringens politik syftar till. Det finns dock fortfarande en löneskillnad på i genomsnitt 11 procent till männens fördel. Trots att löneskillnaderna minskar sett till hela arbetsmarknaden finns det fortfarande branscher där löneskillnaderna är relativt stora (till exempel inom bank och finans).¹¹⁰

I kapitel 3 visades att löneskillnaderna mätt internt hos arbetsgivare där det finns både manliga och kvinnliga anställda var 6 procent 2016, utan att hänsyn tagits till utbildningsbakgrund eller att män och kvinnor ofta arbetar i olika yrken och befattningar med olika lönenivåer. I genomsnitt är skillnaden lägre hos små än hos stora arbetsgivare. De uppgifter Riksrevisionen har tagit fram utgör en grundläggande kartläggning av hur löneskillnaderna ser ut på arbetsgivarnivå. För att veta hur åtgärder bör utformas för att kunna bidra till minskade osakliga löneskillnader hos arbetsgivare skulle det vara välkommet att utveckla statistikinhämtning och analys av lönestrukturstatistiken eller motsvarande uppgifter. De områden som är intressanta att studera är exempelvis om löneskillnaderna på arbetsgivarnivå skiljer sig mellan olika sektorer och mellan olika branscher. Med en bättre kunskap om hur löneskillnader på arbetsgivarnivå utvecklas över tid och hur de skiljer sig mellan olika typer av arbetsgivare skulle det vara möjligt att få djupare kunskap om på vilka delar av arbetsmarknaden lönekartläggning eller andra åtgärder har större respektive mindre möjlighet att bidra till att minska löneskillnaderna.

¹¹⁰ Enligt Medlingsinstitutets lönestatistik tjänade till exempel kvinnliga banktjänstemän 81 procent av de manliga banktjänstemännens lön under 2017, enligt statistik på Medlingsinstitutets webbplats, 2019-03-21.

6.1.1 Svårt att belägga osakliga löneskillnader med få anställda

I granskningen gjordes en simulering av sannolikheten att kunna identifiera osakliga löneskillnader med hjälp av statistisk analys. Av simuleringen framgår att givet att könslöneskillnaderna på arbetsgivarnivå är cirka fem procent, är möjligheten att genom jämförelse av två grupper kunna belägga osakliga löneskillnader begränsade för mindre arbetsgivare. Resultaten pekar därmed på att det är svårt att på ett systematiskt sätt påvisa osakliga löneskillnader då ett företag har få anställda eller då löneskillnaderna är små.

6.2 Regelverket om lönekartläggning bör förenklas

Löneskillnaderna mellan män och kvinnor har minskat kontinuerligt under det senaste decenniet vilket kan tänkas vara ett tecken på att den lagstiftning som syftar till att motverka osakliga löneskillnader mellan könen kan ha haft framgång. Som konstateras i SOU 2014:41 kan regelverket kopplat till aktiva åtgärder potentiellt vara en bidragande faktor till en normförändring för att skapa lika villkor för alla i samhället. Dagens lagstiftning tillåter en stor flexibilitet i hur lönekartläggning kan genomföras, vilket innebär att arbetet i relativt stor grad kan anpassas till arbetsgivarens förutsättningar. Behovet av ett visst mått av flexibilitet för att arbetet ska bli framgångsrikt lyfts bland annat av DO (2016) och i SOU 2010:7. Dagens lagstiftning får också anses vara i samklang med EU-kommissionens rekommendationer, även om Sverige ställer högre krav på arbetsgivare med få anställda än vad EU-kommissionen rekommenderar.

6.2.1 Motiverat att göra lagstiftningen mindre arbetskrävande

Riksrevisionens granskning visar emellertid på att det finns skäl att överväga om lagstiftningen om lönekartläggning bör förändras för att bättre kunna leva upp till sitt syfte. Ett skäl till att se över lagstiftningen är att arbetet bedöms vara arbetskrävande för arbetsgivare. Regeringen har i flera förarbeten till lagstiftningen angett att administrativa bördor ska undvikas (se avsnitt 1.2.4). I direktivet till den senaste utredningen om att förändra diskrimineringslagen angavs exempelvis: *kraven på aktiva åtgärder bör enligt regeringen vara överblickbara för den enskilde arbetsgivaren och vara möjliga att inkorporera i reguljära verksamheten, administrativa bördor ska på sådant vis undvikas.*¹¹¹ I enkäten till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationen framkom att organisationerna bedömer att arbetet med lönekartläggning är arbetskrävande (se avsnitt 5.1.6). Ett område som bedöms vara mycket svårt för arbetsgivare att analysera är löneskillnader för arbeten som kan anses vara likvärdiga (se avsnitt 5.1.2).

¹¹¹ Prop. 2015/16:135.

Samtidigt som lönekartläggning av en del bedöms vara mycket arbetskrävande är de potentiella vinsterna i form av minskade löneskillnader relativt små enligt de organisationer som svarade på enkäten. Enligt den av oss genomförda simuleringsstudien visade det sig också vara svårt för små företag att kunna belägga förekomsten av osakliga löneskillnader utifrån statistiska överväganden. Sammanfattningsvis är det av vikt att överväga om verktyget lönekartläggning, såsom det är utformat i dag, är överdimensionerat för problemet det ska åtgärda, i alla fall för arbetsgivare med få anställda.

I föregående avsnitt lyftes att flexibilitet i lagstiftning kan vara önskvärd. Emellertid finns det också en potentiell nackdel med lagstiftningens nuvarande utformning som ger en stor variation i hur lönekartläggningen genomförs.¹¹² Om lönekartläggning kan genomföras på det sätt som arbetsgivaren finner lämpligt kan det leda till att verktyget blir tandlöst och inte leder till att eventuella osakliga löneskillnader upptäcks.

Lagstiftningens flexibilitet eller otydlighet kan också leda till låg efterlevnad av lagstiftningen. I enkäten angavs att det vanligaste skälet till att lönekartläggning inte genomförs är att det uppfattas som komplicerat att genomföra i praktiken. En enklare och tydligare lagstiftning skulle därmed i förlängningen kunna innebära en högre efterlevnad. Att lagstiftningen kan vara komplicerad att leva upp till har också skapat en marknad för konsulter som hjälper till med lönekartläggning. Konsulterna kan bidra till arbetet genom att de har en objektiv blick på företagets arbete med lönekartläggning. Baksidan kan däremot vara att kunskapen om vilka risker det finns för osakliga löneskillnader riskerar att stanna hos konsulten och inte får det genomslag i organisationen som det hade fått om organisationen själva hade en mer aktiv roll i att genomföra arbetet.

6.2.2 Behov av att anpassa lagstiftningen utifrån arbetsgivarstorlek

I granskningen har det framkommit att lagstiftningen är svår att tillämpa för små men även för riktigt stora arbetsgivare (se svar på enkätfrågor i avsnitt 5.2.1 och 5.3.3). För de små arbetsgivarna anger organisationerna att det går en gräns vid när arbetsgivaren har en HR-funktion som besitter kunskap om lönesättning och lönekartläggning. Gränserna för hur många anställda som krävs för att arbetsgivare ska behöva dokumentera lönekartläggning är låga i Sverige sett ur ett internationellt perspektiv. EU-kommissionen rekommenderar medlemsländerna att de ska ställa krav på lönerevision, vilket kan jämföras med lönekartläggning, för företag med fler än 250 anställda. För mindre företag anses sådana krav innebära en oproportionerlig börda (se avsnitt 2.3). I Sverige ska alla arbetsgivare genomföra lönekartläggning och de med 10 eller fler anställda ska dokumentera

¹¹² Se till exempel DO (2016) för en beskrivning av att dokumentationen av lönekartläggningen kan skifta stort mellan olika arbetsgivare.

arbetet. Det råder alltså en diskrepans mellan de svenska kraven på vilka arbetsgivare som ska genomföra lönekartläggning och EU-kommissionens rekommendation.

Det finns även praktiska svårigheter med att genomföra lönekartläggning för små företag. Ju färre anställda en arbetsgivare har desto svårare kan det vara att kategorisera de anställda i olika grupper. För en arbetsgivare med till exempel 20 anställda är det troligt att det blir få arbetstagare i olika arbeten om arbetsgivaren delar in de anställda utifrån vilka yrkesroller de har. När så arbetsgivaren i nästa steg ska dela upp de olika yrkesgrupperna i kvinnor och män blir grupperna potentiellt ännu mindre och det kan då vara svårt att göra relevanta jämförelser. Lönekartläggning handlar om att bedöma vilka arbeten som är lika respektive likvärdiga. Vid bedömningar av likvärdiga arbeten ska arbetsgivare göra en uppskattning av arbetets krav när det gäller arbetsuppgifter och arbetsförhållanden. Ju färre personer som ingår i en grupp av arbetstagare, desto svårare är det sannolikt att identifiera vilka krav som arbetet ställer. Det beror på att arbetets innehåll ofta påverkas av vem som utför arbetsuppgifterna och vilka kvalifikationer den personen har. Ju fler personer som ingår i en yrkesgrupp, desto lättare är det att särskilja arbetets krav och innehåll från de individer som utför arbetet. Så som visades i simuleringsstudien i kapitel 3 är det också svårare att statistiskt kunna belägga osakliga löneskillnader ju färre anställda en arbetsgivare har. Möjligheten att fastställa om det finns osakliga löneskillnader mellan två grupper minskar också om de två grupperna sinsemellan är olika stora.

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 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. För dessa arbetsgivare skulle arbetet möjligtvis kunna underlättas om lönekartläggningen kunde göras på lägre nivåer hos arbetsgivarna, exempelvis genom att jämförelsen kunde hållas inom en ort eller på ett arbetsställe. Nackdelen med en sådan uppdelning skulle dock vara att man kan gå miste om den slags utjämnande påverkan som lönekartläggning skulle kunna ha till följd av att kvinnor och män kan arbeta i olika branscher och på olika orter (till exempel i en stor koncern med diversifierad verksamhet) hos samma arbetsgivare.

Sammanfattningsvis finns det skäl att se över om lagstiftningen kan förenklas för att göras mer tillämpbar för arbetsgivare utifrån sina respektive förutsättningar.

6.3 Olika sätt att förenkla lagstiftningen på

I föregående avsnitt diskuterades behovet av att förenkla lagstiftningen och anpassa den till arbetsgivare av olika storlek. Förändringen av lagstiftningen och arbetet med den kan göras på många olika sätt. Riksrevisionen väljer här att lyfta fram och diskutera olika sätt att förändra lagstiftningen på. De olika förslagen utgör inte en uttömmande förteckning över olika möjligheter utan är en sammanställning av förändringsförslag som har uppkommit i arbetet med granskningen. Riksrevisionen tar inte ställning för eller emot de olika förslagen.

6.3.1 Förtydliga kraven på lönekartläggning i diskrimineringslagen

I enkäten uttryckte hälften av organisationerna att de önskar se förändringar i lagstiftningen, till exempel att tydliggöra eller förenkla kraven på arbetsgivare. En möjlig förändring är att justera de delar av diskrimineringslagens tredje kapitel som handlar om att arbetsgivaren ska motverka osakliga löneskillnader. Det skulle finnas möjlighet att se över de författningsreglerade kraven på hur stora respektive små arbetsgivare ska arbeta med lönekartläggning och även förtydliga eller förenkla kravet på att analysera löneskillnader för likvärdiga arbeten. Det kan dock vara svårt för lagstiftaren att beskriva hur lönekartläggning ska göras på en arbetsmarknad som karakteriseras av stora förändringar till följd av globalisering, digitalisering och nya typer av anställningsformer. Av detta skäl kan det vara att föredra att ha en mindre detaljerad skrivning om hur lönekartläggning ska genomföras i lagtexten.

6.3.2 Korta lagstiftningen och komplettera med föreskrifter

En annan variant av att förtydliga lagstiftningen är att korta ner och förenkla skrivningarna om lönekartläggning i diskrimineringslagen och i stället komplettera lagstiftningen med att en myndighet ges rätten att meddela föreskrifter. I SOU 2014:41 som låg till grund för den förändring i diskrimineringslagen som gjordes 2017 föreslogs att diskrimineringslagen skulle kompletteras med föreskrifter eller i vart fall allmänna råd. I utredningen angavs att det är rimligt att föreskrifterna, efter bemyndigande från regeringen, meddelas av den expertmyndighet som bäst känner till den praktiska verksamheten kring dessa frågor.¹¹³

¹¹³ SOU 2014:41 s. 29. Utredningen föreslog att det ska finnas en upplysningsbestämmelse i lagen som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § RF kan meddela närmare föreskrifter om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation. I den efterföljande prop. 2015/16:135 nämndes inte utredningens förslag om en upplysningsbestämmelse i diskrimineringslagen. Anledningen till det var att förslaget mötte remisskritik varför propositionen fick en delvis annan karaktär än vad som föreslogs i SOU 2014:41. Se epost-svar från RK, 21 mars 2019.

Fördelen med att komplettera lagen med föreskrifter är att föreskrifterna kan uppdateras löpande och anpassas till hur arbetsmarknaden utvecklas. Det skulle också vara möjligt att diversifiera kraven på små och stora arbetsgivare på ett tydligare sätt. Denna förändring skulle dock troligtvis kräva att fler delar av diskrimineringslagen skulle behöva ses över för att skapa enhetlighet.

6.3.3 Göra lagen semidispositiv

I enkäten var det totalt sex organisationer som förordade att lagen skulle göras semidispositiv, det vill säga att lagen skulle kunna avtalas bort om det istället fanns en överenskommelse mellan parterna i kollektivavtal. Fördelen med detta skulle främst vara att jämställdhetsinsatser kan anpassas till branschens förutsättningar. I branscher där osakliga löneskillnader är ett betydande problem kan parterna välja att lägga större kraft på att motverka detta och i branscher där problemen är mindre kan kraven på att göra lönekartläggning mjukas upp. Att göra lagen semidispositiv gör dock att det kan bli svårare att från statens sida verka för minskade löneskillnader mellan könen. Det beror på att staten delvis lämnar ifrån sig ett möjligt verktyg för att påverka löneskillnaderna till arbetsmarknadens parter.¹¹⁴

6.3.4 Standardiserad statistisk modell

Flera organisationer påtalade i fritextsvar att det skulle vara önskvärt att det fanns enkla digitala verktyg för att göra lönekartläggning (se avsnitt 5.3.4). Det skulle vara möjligt att använda en standardiserad statistisk modell för att mäta löneskillnader, till exempel motsvarande den modell som används i Schweiz. Den slags kartläggningsmodell som används i Schweiz bygger på en beräkningsmodell som kräver uppgifter om minst 50 anställda. Ett mer enhetligt arbetssätt skulle kunna öka lagstiftningens påverkansmöjlighet genom att det blir enhetligt och transparent vilka faktorer som arbetsgivaren ska ta hänsyn till i lönekartläggningen. En lönekartläggningsmodell som är kvantitativ och standardiserad öppnar även upp för en automatiserad granskningsprocess vilken kan möjliggöra en effektivare tillsyn.¹¹⁵ En nackdel med att tydliggöra lagstiftningen enligt schweizisk modell är att lagstiftningen blir mindre flexibel och anpassningsmöjligheten till olika förutsättningar hos olika arbetsgivare blir mindre. Dessutom relaterar modellen genom sin konstruktion endast till lika arbeten (och lika befattningar), inte en jämförelse av likvärdiga arbeten. Det senare är en följd av att den statistiska modellen som används inkluderar kontroller för de anställdas yrken och befattningar. Utformningen av en statistisk

¹¹⁴ I EU-kommissionen (2017) framförs dessutom att det kan finnas bristande incitament för fackliga organisationer att verka för jämställda löner då man befävar att arbetsgivare kommer att kräva kompensation ("cost-neutral adjustments") i fall man från fackligt håll skulle kräva särskilda lönesatningar för kvinnor.

¹¹⁵ Se Vaccaro (2017).

lönekartläggningsmodell som passar in i en svensk kontext skulle behöva klarläggas i fall man väljer att följa det spåret. Till exempel skulle man i så fall behöva reda ut om, och i så fall på vilken nivå, kontroller för yrke och befattning är motiverade att ha med i en sådan modell.

6.4 Hur förändringen ska ske bör utredas

Riksrevisionen har i granskningen pekat ut några områden där lagstiftningen behöver ses över. I avsnittet ovan ges olika exempel på hur lagstiftningen skulle kunna förändras på en översiktlig nivå. Det finns fördelar och nackdelar med de olika alternativ som nämns och Riksrevisionen bedömer att det behöver utredas vidare hur lagstiftningen bör förändras. Regeringen har aviserat att de ska tillsätta en utredning i syfte att se över behoven av effektivare tillsyn av diskrimineringslagen (dir. 2018:99). Ett möjligt sätt att hantera de förbättringsområden Riksrevisionen har funnit är att ge denna utredning i uppdrag att undersöka om lagstiftningen kan anpassas till arbetsgivare av olika storlek på ett bättre sätt och om arbetsbördan för arbetsgivare kan minskas. Riksrevisionen bedömer att tillsyn av lagstiftningen underlättas betydligt om lagstiftningen är tydlig avseende vilka krav som ställs på arbetsgivare. Det skulle därför vara naturligt att, i samband med att tillsynen ses över, utreda om lagstiftningen behöver justeras.

Bilaga 1. Genomförda intervjuer

Tabell 7 Genomförda intervjuer

Datum	Representant(er)	Organisation
2018-06-07	Handläggare	Jämställdhetsmyndigheten
2018-06-08	Arbetsrättsjurist och samhällspolitisk chef	Företagarna
2018-08-29	Vd	Konsultföretag som genomför lönekartläggning
2018-10-23	Expert på lönebildning och jämställdhet	Svenskt näringsliv
2018-11-01	Utredare	TCO
2018-11-08	Lönebildningsexpert och näringspolitisk expert	Almega
2018-11-21	Chef för rättsenhet arbetsliv och chef för utvecklingsenheten	DO
2018-11-21	Samhällspolitisk chef och chefsjurist	SACO
2019-02-18	Personalchef och HR-assistent	Medelstor kommun
2019-03-05	Två handläggare inom personalfrågor	Stort företag i försäkringsbranschen

Bilaga 2. Enkät till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer

Frågorna i enkäten berör om lagstiftningen är tillämplig, efterlevs i praktiken och om den ger effekt. Enkäten skickades till 14 fackförbund och 14 arbetsgivarorganisationer. Urvalet av arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer gjordes med avsikten att få en spridning i aspekterna: bransch, sektor, om organisationerna representerar företag som är kvinno- eller mansdominerade eller har jämn könsfördelning samt om organisationen representerar parter på den del av arbetsmarknaden som organiserar arbetare eller tjänstemän. Urvalet täckte organisationer som är stora sett till antalet medlemmar för att täcka in arbetstagare på en så stor del av arbetsmarknaden som möjligt.

Inför utskicket av enkäten diskuterades urvalet av mottagare samt utformningen av enkätfrågorna med tre centralorganisationer på arbetstagar- och arbetsgivarsidan.

För att säkerställa att vi skulle nå rätt respondenter och för att förbereda organisationerna inför att svara på frågorna skickades ett e-postmeddelande till organisationerna på förhand där vi beskrev enkätens syfte och innehåll samt en förfrågan om en kontaktperson som skulle ansvara för att sammanställa svaret på enkäten. Vid detta tillfälle gjordes totalt 30 utskick men en arbetstagarorganisation och en arbetsgivarorganisation valde att avstå från att medverka. En påminnelse gjordes till de organisationer som inte svarade i ett första skede. Enkäten skickades ut 5 december och sista svarsdatum var 31 januari. Av de 28 organisationer som fick enkäten utskickad svarade 21 på enkäten.

Tabell 8 Organisationer som besvarade enkäten

Arbetsgivarorganisationer	Arbetstagarorganisationer
Arbetsgivarverket	Vision
Sveriges kommuner och landsting	Finansförbundet
Försäkringsbranschens arbetsgivareorganisation	Handelsanställdas förbund
Svensk handel	DIK
Teknikföretagen	Sveriges ingenjörer
Industriarbetsgivarna	Sveriges läkarförbund
Visita	GS-facket
Bankinstitutens arbetsgivarorganisation	Unionen
Almega IT-företagen	Livsmedelsarbetareförbundet
Värdföretagen	Kommunal
	Hotell- och restaurangfacket

Nedan redovisas svar på flervalfrågor. Flera frågor skulle besvaras i fritextformat. Svaren på dessa frågor är sammanställda dels i kapitel fem, dels som noter i anknytning till den flervalfråga som fritextfrågan berör. Detta medför att svaren på frågorna nedan inte följer strikt nummerordning.

Fråga 1 På vilka sätt arbetar ni med frågor om lönekartläggning gentemot era medlemmar (eller förtroendevalda)? Flera svarsalternativ är möjliga.

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Vi erbjuder utbildningar i hur lönekartläggning kan genomföras.	7	8	15
Vi svarar på frågor om diskrimineringslagen och genomförandet av lönekartläggning.	9	10	19
Vi erbjuder mallar/analysmodeller för genomförande av lönekartläggning.	6	2	8
Vi delar information om diskrimineringslagens krav på vår hemsida.	9	6	15
Vi genomför undersökningar rörande hur arbetsgivare inom vårt område arbetar med lönekartläggning.	1	5	6
Vi erbjuder juridiskt stöd vid eventuella konflikter gällande lönekartläggning.	9	9	18
Annat, ange vad	6	6	12
Vi arbetar inte med frågor om lönekartläggning gentemot våra medlemmar.	0	0	0
Totalt	47	46	93

Not: Arbetsgivarförbund som svarade annat uppgav i ett flertal svar att ett partsgemensamt arbete bedrivs där vägledning ges kring hur man bör säkerställa jämställda löner. Fackförbund som svarade annat uppgav bland annat att lönekartläggning tas upp under löneutbildningar och att pris delas ut till arbetsgivare som genomfört ett föredömligt arbete med jämställda löner.

Fråga 2 Är det vanligt att era medlemmar (eller förtroendevalda) ställer frågor till er om lönekartläggning eller övrigt arbete arbetsgivare ska göra för att motverka osakliga löneskillnader enligt diskrimineringslagen?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Ja, det är vanligt att våra medlemmar ställer dessa frågor till oss.	2	4	6
Ganska ovanligt, men vi får ibland frågor om detta.	8	6	14
Nej, vi får aldrig, eller endast i undantagsfall, frågor om detta.	0	1	1
Vet ej	0	0	0
Totalt	10	11	21

DISKRIMINERINGSLAGENS KRAV PÅ LÖNEKARTLÄGGNING

Fråga 3 Hur bedömer ni, generellt sett, kunskaperna hos ledningen inom företagen/organisationerna inom ert medlemsområde om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
De har mycket god kunskap	3	0	3
De har ganska god kunskap	5	5	10
De har ganska låg kunskap	1	4	5
De har mycket låg kunskap	0	1	1
Kan ej bedöma	1	0	1
Totalt	10	10	20

Not: Både arbetsgivarförbund och fackförbund uppgav i huvudsak att större företag med HR-organisation hade mer kunskap om kraven på lönekartläggning än mindre företag utan HR-organisation.

Fråga 5 Enligt kap 3, 9 § i diskrimineringslagen ska arbetsgivare analysera om löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. En del av denna analys ska avse om det finns skillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika. Hur lätt är det för arbetsgivare inom ert område att analysera löneskillnader för arbete som är att betrakta som lika?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Mycket lätt	2	0	2
Ganska lätt	5	7	12
Ganska svårt	2	2	4
Mycket svårt	0	0	0
Kan ej bedöma	1	1	2
Totalt	10	10	20

Fråga 6 Hur stor andel av arbetsgivarna inom ert område analyserar löneskillnader för arbete som är att betrakta som lika åtminstone vart tredje år? Gör en bedömning av hur stor andel som gör denna analys utifrån era erfarenheter av kontakt med arbetsgivare, förtroendevalda eller arbetstagare.

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Alla, eller nästan alla, ca 80–100 %	4	1	5
De flesta, ca 50–80 %	1	4	5
Inte så många, ca 20–50 %	0	3	3
Ingen eller nästan ingen, under 20 %	0	2	2
Kan ej bedöma	5	0	5
Totalt	10	10	20

Not: Som utmaningar med att bedöma löneskillnader för lika arbeten nämndes att många yrkesroller är individualiserade och personliga egenskaper är avgörande för prestationen, yrkesrollerna blir därför svåra att jämföra. Det nämndes också att det är utmanande att ha en stabil klassificering av olika befattningar och att analysen för lika arbete kan bli omfattande då det kan bli aktuellt med jämförelser på individnivå.

Fråga 8 Enligt kap 3, 9 § i diskrimineringslagen ska arbetsgivare även analysera löneskillnader mellan grupper med arbetstagare som utför kvinnodominerat arbete och de som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt men som inte är kvinnodominerat. Hur lätt är det för arbetsgivare inom ert område att analysera löneskillnader för arbete som är att betrakta som likvärdigt?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Mycket lätt	0	0	0
Ganska lätt	0	4	4
Ganska svårt	2	3	5
Mycket svårt	6	2	8
Kan ej bedöma	2	1	3
Totalt	10	10	20

Fråga 9 Hur stor andel av arbetsgivarna inom ert område analyserar löneskillnader för arbete som är att betrakta som likvärdigt åtminstone vart tredje år? Gör en bedömning av hur stor andel som gör denna analys utifrån era erfarenheter av kontakt med arbetsgivare, förtroendevalda eller arbetstagare.

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Alla, eller nästan alla, ca 80–100 %	4	0	4
De flesta, ca 50–80 %	1	2	3
Inte så många, ca 20–50 %	0	4	4
Ingen eller nästan ingen, under 20 %	0	1	1
Kan ej bedöma	5	3	8
Totalt	10	10	20

Not: Ett flertal arbetsgivarförbund uppgav att en utmaning med arbetet att analysera löneskillnader för arbete som är att betrakta som likvärdigt är att många yrkesgrupper varken är mans- eller kvinnodominerade. Det nämndes även att parterna ofta är oense i vad som är att betrakta som likvärdiga arbeten, t.ex. vad gäller ansvar.

Fråga 11 Sedan 2017 finns ett krav i kap 3. 9§ i diskrimineringslagen som anger att arbetsgivare ska analysera löneskillnader mellan icke-kvinnodominerat arbete som ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre än motsvarande kvinnodominerat arbete. Hur lätt är det för arbetsgivare inom ert område att analysera löneskillnader för arbete som ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Mycket lätt	0	1	1
Ganska lätt	1	3	4
Ganska svårt	2	2	4
Mycket svårt	2	3	5
Kan ej bedöma	5	1	6
Totalt	10	10	20

Fråga 12 Hur stor andel av arbetsgivarna har analyserat om det förekommer arbete som har högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre, sedan 2017? Gör en bedömning av hur stor andel som gör denna analys utifrån era erfarenheter av kontakt med arbetsgivare, förtroendevalda eller arbetstagare.

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Alla, eller nästan alla, ca 80–100 %	3	0	3
De flesta, ca 50–80 %	1	0	1
Inte så många, ca 20–50 %	1	4	5
Ingen eller nästan ingen, under 20 %	0	1	1
Kan ej bedöma	5	5	10
Totalt	10	10	20

Not: Två fackförbund uppgav att det är svårt att genomföra denna analys, kravet på analys kan upplevas som otydligt. Några nämnde dock att det kan vara relevant inom offentlig förvaltning. En arbetsgivarpart angav att yrkesgrupper som har en marknad utanför offentliga sektorn blir svåra att hantera lönemässigt i förhållande till arbetsgivarens arbetsvärdering och önskvärda lönestruktur. Även statliga lönesatsningar kan påverka yrkesgruppers lönelägen i strid mot arbetsgivarens arbetsvärdering.

Fråga 14 Enligt 3 kap. 13 § i diskrimineringslagen ska arbetsgivare med 10–24 anställda dokumentera arbetet med lönekartläggning. Arbetsgivare med 25 eller fler anställda ska dessutom redovisa bl.a. en kostnadsberäkning och en tidsplanering för att åtgärda eventuella löneskillnader. Har kraven på att dokumentera lönekartläggningen och arbetet kring den rätt omfattning?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Ja, omfattningen på kraven är på rätt nivå.	0	9	9
Nej, kraven borde vara mer omfattande.	0	0	0
Nej, kraven borde vara lägre, de är för omfattande.	8	0	8
Nej, det borde inte finnas några krav på dokumentation.	0	0	0
Ingen uppfattning	1	1	2
Totalt	9	10	19

DISKRIMINERINGSLAGENS KRAV PÅ LÖNEKARTLÄGGNING

Fråga 15 Hur stor andel av arbetsgivarna inom ert medlemsområde efterlever de krav på dokumentation av lönekartläggningen som finns i den nuvarande lagstiftningen? Gör en bedömning av hur stor andel som efterlever kraven utifrån era erfarenheter av kontakt med arbetsgivare, förtroendevalda eller arbetstagarare.

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Alla, eller nästan alla, ca 80–100 %	3	1	4
De flesta, ca 50–80 %	0	1	1
Inte så många, ca 20–50 %	0	4	4
Ingen eller nästan ingen, under 20 %	0	0	0
Kan ej bedöma	6	4	10
Totalt	9	10	19

Not: Flera arbetsgivarförbund uppgav att dokumentationskraven är betungande och att kraven på kostnadsberäkning borde tas bort. Två fackförbund uppgav att de inte visste om dokumentation genomförs, ett av fackförbunden uppgav att en anledning till detta är att arbetsgivare ofta gör en kartläggning utan medverkan från facklig part.

Fråga 17 I dagsläget ska arbetsgivare med färre än 10 medarbetare göra lönekartläggning, men behöver inte dokumentera den. 2009–2016 angav lagstiftningen att arbetsgivare med färre än 25 anställda inte behövde dokumentera lönekartläggningen. Genomförs lönekartläggning även om det inte finns krav på att den ska dokumenteras?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Ja, i de flesta fall genomförs lönekartläggning, skriftligt eller på annat sätt, även om det inte finns krav på dokumentation.	3	0	3
Ibland görs lönekartläggning, skriftligt eller på annat sätt, även om det inte finns krav på dokumentation.	0	2	2
Nej, arbetsgivarna gör aldrig eller sällan lönekartläggning, skriftligt eller på annat sätt, om det inte finns krav på dokumentation.	0	3	3
Kan ej bedöma.	5	5	10
Totalt	8	10	18

Fråga 18 Enligt nuvarande lagstiftning ska samtliga arbetsgivare genomföra lönekartläggning men bara de med 10 eller fler anställda behöver dokumentera arbetet. För arbetsgivare med 25 eller fler anställda behöver dokumentationen även innehålla bl.a. en kostnadsberäkning och en tidsplanering för att åtgärda eventuella löneskillnader. Anser ni att gränsen för vid vilket antal anställda arbetsgivaren ska dokumentera lönekartläggningen är på rätt nivå?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Ja, gränserna för antal anställda är bra som de är med nuvarande lagstiftning.	0	3	3
Nej, gränserna borde vara lägre än i dag, alla arbetsgivare borde dokumentera arbetet.	0	6	6
Nej, gränserna borde vara något högre än i dag, exempelvis 25 resp. 50 anställda.	1	0	1
Nej, gränserna borde vara mycket högre än i dag, exempelvis 50 resp. 250 anställda.	0	0	0
Nej, det borde inte finnas dokumentationskrav för några arbetsgivare.	6	0	6
Ingen åsikt	3	1	4
Totalt	10	10	20

Not: Ett arbetsgivarförbund uppgav att dokumentationskravet är särskilt betungande för mindre företag och att gränsvärdena är för lågt satta. Många fackförbund ansåg att även små arbetsplatser bör dokumentera lönekartläggningen, dessa fackförbund ansåg att ju färre anställda ett företag har ju lättare blir det att dokumentera arbetet.

Fråga 20 Bedömer ni att genomförandet av lönekartläggning på arbetsplatserna generellt sett är arbetskrävande?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Lönekartläggning är mycket arbetskrävande och upptar en stor del av arbetsgivarens arbete avseende löner.	6	1	7
Lönekartläggning är ganska arbetskrävande och utgör en betydande del av arbetsgivarens arbete avseende löner.	3	6	9
Lönekartläggning är inte särskilt arbetskrävande, det tar lite extra tid utöver annat arbete med löner.	0	2	2
Lönekartläggning är inte alls arbetskrävande, det görs i samband med annat arbete med löneroch tar ingen ytterligare tid i anspråk.	0	0	0
Kan ej bedöma	1	1	2
Totalt	10	10	20

Not: Två fackförbund ansåg att lönekartläggning är krävande första gången den genomförs men att det blir lättare över tid.

DISKRIMINERINGSLAGENS KRAV PÅ LÖNEKARTLÄGGNING

Fråga 21 Hur vanligt är det att ta hjälp av konsulter för att genomföra lönekartläggning inom ert medlemsområde?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
De flesta som gör lönekartläggning använder konsulter.	1	0	1
Ganska vanligt, omkring hälften som gör lönekartläggning använder konsulter.	2	1	3
Inte så vanligt, ett fåtal använder konsulter.	0	3	3
Konsulter används aldrig eller nästan aldrig när lönekartläggning genomförs.	0	1	1
Kan ej bedöma	6	5	11
Totalt	9	10	19

Not: Flera fackförbund såg en risk att kunskap om lönekartläggning inte överförs till företaget och de lokala fackliga parterna om konsulter används.

Fråga 23 Nuvarande lagstiftning föreskriver att arbetsgivaren ska genomföra lönekartläggning varje år. Mellan 2009 och 2016 krävde lagstiftningen att lönekartläggning skulle genomföras vart tredje år. Med vilket intervall tycker ni att lagen bör föreskriva att lönekartläggning ska göras?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Varje år	2	10	12
Vart tredje år	6	0	6
Mer sällan än vart tredje år	0	0	0
Aldrig, lagen bör inte föreskriva något särskilt intervall.	2	0	2
Ingen uppfattning	0	0	0
Totalt	10	10	20

Not: De arbetsgivarförbund som svarade "varje år" ansåg att ett årligt arbete med lönekartläggning var att föredra eftersom det ger en kontinuitet. De flesta fackförbund instämde i detta. Arbetsgivarförbund som svarade "vart tredje år" ansåg att årliga lönekartläggningar skulle innebära en onödig belastning.

Fråga 25 I 3 kap. 11 § i diskrimineringslagen anges att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka i arbetet med aktiva åtgärder. Enligt 12 § ska arbetsgivaren förse berörd arbetstagarorganisation med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder. Hur bedömer ni att samverkan fungerar hos era medlemmar?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Samverkan fungerar mycket bra.	3	0	3
Samverkan fungerar i stort sett bra med några undantag.	5	3	8
Samverkan fungerar ganska dåligt med några goda undantag.	0	6	6
Samverkan fungerar mycket dåligt.	0	0	0
Kan ej bedöma.	2	1	3
Totalt	10	10	20

Not: Flera fackförbund uppger att samverkan fungerar dåligt. En anledning är att facken upplever att de kommer för sent in i lönekartläggningsarbetet. Ett fackförbund uppger att arbetsgivare kommer med en färdig kartläggning som de vill att en facklig part "ska skriva under". Ett arbetsgivarförbund uppger att lokala fackliga företrädare vill få tillgång till löneuppgifter på individnivå för alla arbetstagare och att denna fråga får ett för stort fokus.

Fråga 27 Finns det inom ert/era avtalsområden inskrivet i kollektivavtalen att arbetsgivaren ska arbeta med att motverka diskriminering och/eller osakliga löneskillnader i löneprocessen?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Ja, i samtliga avtal	8	3	11
Ja, i några avtal	1	6	7
Nej, inte i något avtal	1	1	2
Vet ej	0	0	0
Totalt	10	10	20

Not: På frågan om det finns problem med att kombinera lönekartläggning med lönerrevision svarade de flesta att det inte är några större problem. En organisation angav dock att det finns problem med att det i kollektivavtalen finns fördelningsregler som konserverar rådande löneskillnader och förhindrar arbetet mot mer jämställda löner, individgarantier, arbetsplatsknuten pott är exempel på sådana fördelningsregler. En organisation angav att det kan finnas problem med om lönerrevision och lönekartläggning görs vid samma tillfälle eftersom det kan hända att arbetsgivare vill att osakliga löneskillnader som identifierats ska bekostas med pengar från det allmänna löneökningstrycket.

DISKRIMINERINGSLAGENS KRAV PÅ LÖNEKARTLÄGGNING

Fråga 29 Hur ofta leder en genomförd lönekartläggning till att arbetsgivaren upptäcker osakliga löneskillnader inom ert medlemsområde? Välj det påstående som bäst motsvarar resultaten av genomförda lönekartläggningar hos företagen/organisationerna inom ert område.

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Arbetsgivaren upptäcker ofta osakliga löneskillnader för många arbetstagare.	0	0	0
Arbetsgivaren upptäcker ofta osakliga löneskillnader men för ett mindre antal arbetstagare.	0	0	0
Arbetsgivaren upptäcker ibland osakliga löneskillnader.	1	4	5
Arbetsgivaren upptäcker sällan osakliga löneskillnader.	4	3	7
Kan ej bedöma	5	3	8
Totalt	10	10	20

Fråga 30 I de fall arbetsgivaren upptäcker osakliga löneskillnader, hur ofta höjs lönerna för de personer/de grupper som ansetts ha för låga löner? Välj det påstående som bäst motsvarar resultaten av genomförda lönekartläggningar hos företagen/organisationerna inom ert område.

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Lönerna höjs alltid, eller nästan alltid, direkt i samband med lönekartläggningen.	5	0	5
Lönerna höjs alltid, eller nästan alltid, men på några års sikt.	3	1	4
Lönerna höjs ibland, och i många fall på några års sikt.	0	4	4
Lönerna höjs sällan eller aldrig.	0	0	0
Kan ej bedöma	2	5	7
Totalt	10	10	20

Not: Tre arbetsgivarförbund uppger att lönejusteringar genomförs i samband med lönerevision. Ett fackförbund uppger att lönejustering genomförs efter att facket har förhandlat med arbetsgivaren.

Fråga 32 Bidrar kraven på aktiva åtgärder i diskrimineringslagen till att synliggöra någon av följande tecken på ojämsställda villkor på arbetsplatserna?

	Aldrig	Ibland	Ofta	Ingen uppfattning	Totalt
Ojämsställd fördelning av tjänsteförmåner (t.ex. tjänstebil eller lönetillägg).	2	3	2	13	20
Otydlig praxis för lönesättning som kan missgynna det ena könet.	7	6	1	6	20
Ojämsställda ingångslöner.	4	7	2	7	20
Sämre chans att bli befördrad till chefsposition för det ena könet.	4	7	0	9	20
Problem på arbetsplatsen med att kombinera arbete och familj.	1	10	1	9	21
Ofrivilligt deltidsarbete som i högre grad drabbar det ena könet.	8	3	1	8	20
Rekryteringsprocess som missgynnar det ena könet.	6	7	1	6	20

Fråga 33 I de fall lagstiftningen avseende lönekartläggning inte efterlevs av arbetsgivare inom ert medlemsområde, vilka är de tre vanligaste orsakerna till detta?

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Arbetsgivarna känner inte till kraven i lagstiftningen.	3	2	5
Lönekartläggning uppfattas som komplicerad att genomföra i praktiken.	5	8	13
Arbetsgivaren prioriterar andra diskrimineringsgrunder än kön i arbetet med aktiva åtgärder.	0	0	0
Det saknas tydliga lönekriterier och/eller lönestatistik som kan utgöra underlag för lönekartläggning.	0	3	3
Arbetsgivarna upplever att det är kostsamt/resurskrävande att genomföra lönekartläggning.	4	3	7
Det är för lite tillsyn av om arbetsgivare efterlever lagstiftningen.	0	4	4
Det är inte tillräckligt hårda sanktioner för den som bryter mot kraven i lagstiftningen.	0	3	3

DISKRIMINERINGSLAGENS KRAV PÅ LÖNEKARTLÄGGNING

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Arbetsgivarna bedömer att det inte finns några osakliga löneskillnader på arbetsplatsen och därför heller inget behov av lönekartläggning.	6	4	10
Företagen inom området har nästan bara anställda av det ena könet vilket gör jämförelser mellan könen svårt.	0	0	0
Ej relevant, alla arbetsgivare genomför lönekartläggning inom vårt medlemsområde.	1	0	1
Kan ej bedöma	1	1	2
Annat, ange vad	2	1	3
Totalt	22	29	51

Fråga 34 Hur väl fungerar lagstiftningen avseende lönekartläggning som helhet för att motverka osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor inom ert medlemsområde? Gör en sammanfattande bedömning utifrån hur lätt lagen är att tillämpa, om den efterlevs av arbetsgivare och om den ger effekt i form av minskade löneskillnader på de arbetsplatser ni representerar.

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Lagstiftningen fungerar mycket bra	0	0	0
Lagstiftningen fungerar ganska bra	0	3	3
Lagstiftningen fungerar ganska dåligt	7	7	14
Lagstiftningen fungerar mycket dåligt	1	0	1
Ingen uppfattning	2	0	2
Totalt	10	10	20

Fråga 36 Skulle någon/några av nedanstående åtgärder från myndigheter kunna förbättra lönekartläggningarnas genomslag på löneskillnaderna mellan män och kvinnor? Välj högst tre förslag.

	Arbetsgivare	Fackförbund	Antal svar
Förändringar i lagstiftningen, t.ex. att tydliggöra eller förenkla kraven på arbetsgivare.	6	4	10
Mer stöd från Diskrimineringsombudsmannen (DO) vid genomförandet, t.ex. via informationsmaterial och/eller support.	4	6	10
Ökad tillsyn av om lagstiftningen efterlevs.	0	6	6
Effektivare sanktionsmöjligheter, t.ex. genom viten.	0	5	5
Att kraven på lönekartläggning gjordes semidispositiva.	4	2	6
Krav på att offentliggöra företags/organisationers löneskillnader, t.ex. på en myndighets hemsida eller i företagets årsredovisning.	0	4	4
Nej, inget av ovanstående skulle bidra till bättre resultat av lönekartläggningarna.	2	0	2
Annat, ange vad	1	1	2
Ingen uppfattning	0	0	0
Totalt	17	28	45

Not: På frågan om det finns andra sätt än lönekartläggning som kan bidra till ökad jämställdhet svarade organisationerna bl.a. att det vore önskvärt att kräva offentlig redovisning av löneskillnader, att arbetet med jämnare uttag av föräldraledighet ska fortsätta, att det vore bra med ett intensivare arbete för att stävja könsstereotyper yrkesval samt utbildning av chefer för att minska av osakliga löneskillnader i lönesättningen.

Referenslista

Litteratur

- Angelov, N., P. Johansson och E. Lindahl (2013), *Det envisa könsgapet i inkomster och löner – Hur mycket kan förklaras av skillnader i familjeansvar?*, Rapport 2013:2, IFAU, Uppsala.
- Albrecht J., M. A. Bronson, P. Skogman Thoursie och S. Vroman (2018), *Karriärutveckling för högtbildade kvinnor och män i Sverige*, Rapport 2018:8, IFAU, Uppsala.
- Bennedsen M., E. Simintzi, M. Tsoutsoura och D. Wolfefon (2019), *Do firms respond to gender pay transparency?*, NBER working paper 25435.
- Blomskog, S. och J. Bring (2009), *Hur bör en arbetsvärderingsmodell specificeras? – en analys baserad på mångdimensionell beslutsteori*, Rapport 2009:19, IFAU, Uppsala.
- Kleven H., C. Landais, J. Posch, A. Steinhauer och J. Zweimüller (2019), *Child Penalties Across Countries: Evidence and Explanations*, NBER Working paper 25524.
- Mas, A. (2017), *Does Transparency Lead to Pay Compression?*, Journal of Political Economy, 125, s.1683-1721.
- Vaccaro G. (2017), *Using econometrics to reduce gender discrimination: Evidence from a Difference-in-Discontinuity Design*, IZA conference paper.

Utredningar och myndighetsrapporter

- Diskrimineringsombudsmannen 2016:1, *Sakligt motiverad eller kopplad till kön? En analys av arbetsgivares arbete med att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män.*
- Diskrimineringsombudsmannen (2019), *Årsredovisning 2018.*
- Dir. 2008:130, *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter.*
- Dir. 2012:80, *Aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.*
- Dir. 2018:99, *En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen.*
- IFAU (2014), *Remissvar SOU 2014:41 Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering 2014-09-29.* Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Jämställdhetsombudsmannen (2005), *Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning. Fördjupad analys av JämOs rapport 2003 om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner.* November 2005.
- Jämställdhetsombudsmannen (2008), *Miljögranskningen November 2008 – Resultat av etapp 2 och slutrapport.*

Medlingsinstitutet (2015), *Lönebildning och jämställdhet*.

Medlingsinstitutet (2018a), *Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2017 - Vad säger den officiella lönestatistiken?*

Medlingsinstitutet (2018b), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2018*.
Medlingsinstitutets årsrapport. Medlingsinstitutet.

Naturvårdsverket (2014), *Nudging – Ett verktyg för hållbara beteenden?*. författad av Oksana Mont, Matthias Lehner och Eva Heiskanen Rapport 6642.

NUTEK (2006), *Näringslivets administrativa kostnader på arbetsrätts-området*. Nutek R 2006–03.

Riksrevisionen (2012), *DO och diskrimineringsfrågorna*. RiR 2012:3.

SCB (2018), *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet 2018*. Statistiska centralbyrån 2018-06-28.

SOU 2006:22, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*.

SOU 2010:7, *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden*.

SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*.

Statskontoret 2011, *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader*. Rapport 2011:4.

Riksdagstryck

Regeringen (1994), *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar*. Prop. 1993/94:147.

Regeringen (2000), *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.* Prop. 1999/2000:143.

Regeringen (2007), *Ett starkare skydd mot diskriminering*. Prop. 2007/08:95.

Regeringen (2008), *Budgetpropositionen för 2009*. Prop. 2008/09:1.

Regeringen (2016), *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter* Prop. 2015/16:135.

Regeringen (2016), *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*. Skr. 2016/17:10.

Regeringen (2017), *Handlingsplan för jämställda livsinkomster*.

Arbetsmarknadsdepartementet, bilaga till beslutsärende 2017-12-21

diarienummer A2017/02477/ARM. Regeringen (2018) *Budgetpropositionen för 2018* Prop. 2017/18:1.

Övrigt material

Broberg Agneta (Diskrimineringsombudsmannen), *Arbetsgivare för dåliga på att stoppa diskriminering*. SvD, Debatt 2018-01-08.

EU-kommissionen (2014), *Kommissionens rekommendation av den 7 mars 2014 om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn* (2014/124/EU).

Europaparlamentet (2006), *Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet.*

Federal office for gender equality (2019), *Equal pay self-test tool: Logib* hämtat från den schweiziska webbplatsen 2019-04-15.

SRF (2018), *Lohnleichheit Mann und Frau - Parlament heisst Pflicht zu Lohnanalysen gut* Christa Gall, 03.12.2018. Schweiz tv och radio.

Veldman A. och A. Timmer (2017), *Pay transparency in the EU A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway.* EU-kommissionen, Luxemburg.

Riksrevisionen har granskat om lönekartläggning är ett väl fungerande verktyg för att minska löneskillnaderna mellan män och kvinnor. Lönekartläggning handlar bland annat om att arbetsgivare ska analysera om det finns osakliga löneskillnader mellan könen för lika eller likvärdiga arbeten.

Granskningen visar att lönekartläggning, såsom den är utformad i dagsläget, har begränsade möjligheter att minska löneskillnaderna på arbetsmarknaden. Det beror framförallt på att löneskillnaderna för män och kvinnor som arbetar hos samma arbetsgivare i genomsnitt är relativt små. Det är också svårt för arbetsgivare med få anställda att reda ut om det finns osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor i organisationen.

I granskningen undersöktes om det fanns någon påverkan på inkomstskillnader och rekrytering av kvinnor hos arbetsgivare som efter 2009 undantogs från kravet att dokumentera arbetet med lönekartläggning. Resultaten visar att det endast finns små eller obefintliga effekter av lagkrav för de undersökta företagen.

Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer svarade även på frågor om lönekartläggning. Arbetet med lönekartläggning bedömdes vara ganska arbetskrävande samtidigt som arbetsgivare sällan hittar osakliga löneskillnader.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att följa utvecklingen av löneskillnaderna mellan män och kvinnor inom samma organisation samt att utreda om lagstiftningen kan göras mindre arbetskrävande och bättre anpassas till arbetsgivare av olika storlek.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-523-7

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

