

Minska gapet

Åtgärder för jämställda livsinkomster

*Betänkande av Kommissionen för
jämställda livsinkomster*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:4

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0317-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0318-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Eva Nordmark

Regeringen beslutade den 5 mars 2020 att tillsätta en kommission för jämställda livsinkomster (dir. 2020:22). Kommissionen fick i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen ska bidra till regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken, att kvinnor och män ska ha samma makt att forma sitt eget liv.

Till ordförande för kommissionen förordnades samma dag juristen och f.d. statssekreteraren Lise Bergh. Som ledamöter i kommissionen förordnades senior rådgivare och Sture Nordh, professor Mahmood Arai samt ekon.dr. Nina Åkestam Wikner.

Som sakkunniga att bistå utredningen förordnades fr.o.m. den 20 mars 2020 ämnesrådet Lenita Freidenvall (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreterare Thomas Wilhelmsson (Finansdepartementet).

Till experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 20 mars 2020 följande experter: departementssekreteraren, numera kanslirådet Erik Adell Hellström (Arbetsmarknadsdepartementet), generalsekreterare Clara Berglund (Sveriges Kvinnolobby), statistikansvarig John Ekberg (Medlingsinstitutet), senior utredare Lars-Gunnar Engström (Jämställdhetsmyndigheten), ekonom Jonas Eriksson (Sveriges kommuner och regioner, SKR), kanslirådet Pia Engström (Socialdepartementet), länsrådet Daniel Gustafsson (Länsstyrelsen Västernorrland), intressepolitisk utredare Annika Nilsson (Funktionsrätt Sverige), professor Anita Nyberg (Stockholms universitet), generalsekreterare Irene Opira (Riksförbundet Internationella Föreningen Fem-Inclusion), utredare Daniel Stedt (Ekonomistyrningsverket), fil.dr. Lena Svenaeus (Lunds universitet), kanslirådet Hanna Zeland (Arbetsmarknadsdepartementet).

Den 25 januari 2021 överlämnade Kommissionen sitt delbetänkande *Kartläggning av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, samt översyn av myndigheters information och vägledning ur ett jämställdhetsperspektiv* (Komm2021/00077/A 2020:01-1).

I tilläggsdirektiv den 12 maj 2021 förlängdes utredningstiden till den 7 februari 2022.

Den 5 september 2021 entledigades Lenita Freidenvall och Thomas Wilhelmsson från uppdragen som sakkunniga och Erik Adell Hellström entledigades som expert. Som nya sakkunniga förordnades den 6 september 2021 Erik Adell Hellström och departementssekreterare Miriam Nordfors (Finansdepartementet) och som ny expert tillkom departementssekreterare Ewa Wiberg (Arbetsmarknadsdepartementet). Lena Svenaeus entledigades den 3 oktober 2021 som expert. Hanna Zeland entledigades samma dag som expert och ersattes av kanslirådet Karin Frank (Arbetsmarknadsdepartementet).

Kommissionen har sammankallat referensgrupper som har omfattat relevanta myndigheter, arbetsmarknadens parter samt relevanta organisationer från det civila samhället (se bilaga 5).

Till huvudsekreterare förordnades den 16 april 2020 departementssekreteraren Niclas Järvklo. Han entledigades den 22 mars 2021 och efterträddes samma dag av fil.dr. Jennie K Larsson.

Utredningssekreterare har varit Jennie K Larsson (fr.o.m. 2020-03-21 t.o.m. 2021-03-22), fil.dr. Maria Cheung (fr.o.m. 2020-09-01 t.o.m. 2021-01-31 samt fr.o.m. 2021-04-15 t.o.m. 2022-02-07), departementssekreteraren Naiti del Sante (fr.o.m. 2021-02-15 t.o.m. 2021-06-08) och jur.kand. Gustav Staaf (fr.o.m. 2021-06-09 t.o.m. 2021-12-31). Betänkandet är skrivet i vi-form och med detta avses kommissionärerna, som är ansvariga för utredningens förslag.

Kommissionen har också haft följande praktikanter: Salina Debessay, Clara Fex Rytterborg, Siri Nilsson och Alma Norström-Wiklund.

Härmed överlämnas betänkandet *Minska Gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster* (SOU 2022:4). Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i februari 2022

Lise Bergh

Mahmood Arai

Sture Nordh

Nina Åkestam Wikner

/Jennie K Larsson
Maria Cheung
Gustav Staaf

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	33
1 Utredningens uppdrag och arbete.....	51
1.1 Bakgrund	51
1.2 Utredningens uppdrag.....	52
1.3 Utredningens arbetsformer.....	54
1.3.1 Redovisning av det utåtriktade uppdraget	54
1.3.2 Parallella utredningar.....	56
1.3.3 EU-kommissionens förslag till direktiv.....	56
1.3.4 Faktainsamling och intervjuer	56
1.3.5 Begrepp som används i betänkandet	58
1.3.6 Individuella rättigheter.....	60
1.4 Betänkandets disposition.....	61
2 Faktorer som påverkar den ekonomiska jämställdheten	63
2.1 Behov av analyser ur flera dimensioner trots brister i statistiken	64
2.2 Miljongap i livsinkomster mellan kvinnor och män	66
2.2.1 Hundra år kvar till jämställda inkomster med nuvarande utvecklingstakt	73
2.2.2 Ett justerat arbetsinkomstgap över livscykeln.....	78

2.3	Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män efter inkomstgrupp	83
2.3.1	Kapitalinkomsternas betydelse ökar ju högre upp i inkomstfördelningen vi kommer	88
2.3.2	Transfereringarnas betydelse för kvinnor och män med låga inkomster	92
2.4	Kvinnor och män på arbetsmarknaden	96
2.4.1	Stora variationer i löneinkomster mellan individer med liknande förutsättningar beroende på födelseregion och vistelsetid i Sverige	98
2.4.2	Diskriminering i arbetslivet bidrar till löneskillnader mellan kvinnor och män	103
2.4.3	Den könssegregerade arbetsmarknaden	108
2.4.4	Den svenska arbetsmarknadsmodellen och lönebildning	114
2.5	Strukturer och normer som påverkar förutsättningar att göra val	117
2.5.1	Studie- och yrkesval	118
2.5.2	Föräldraskap och föräldraledighet	120
2.5.3	Deltidsarbete och obetalt hemarbete	125
2.5.4	Trakasserier och våld	128
2.6	Systemrelaterade faktorer som har påverkan på inkomstgapet mellan kvinnor och män	129
2.6.1	Socialförsäkringssystemet	132
2.6.2	Arbetslöshetsförsäkringen	136
2.6.3	Pensionssystemet	138
2.6.4	Skattesystemet	141
3	Löner, lönetransparens och lönecertifiering	145
3.1	Bakgrund och kontext	146
3.1.1	Tidigare studier och utvärderingar	147
3.1.2	De utvärderingar av lönetransparens som finns visar överlag på positiva effekter	150
3.1.3	Fördelningen av arbetstagare hos större och mindre arbetsgivare	152

3.2	EU-kommissionens rekommendation och efterföljande förslag till direktiv.....	153
3.3	Beskrivning av det svenska regelsystemet	155
3.3.1	Diskrimineringsförbudet	155
3.3.2	Lönekartläggning.....	156
3.3.3	Samverkan om aktiva åtgärder	164
3.3.4	Kravet på dokumentation	166
3.3.5	Diskrimineringsombudsmannens tillsyn	167
3.3.6	Sanktion	167
3.3.7	Insyn för enskilda.....	168
3.4	Beskrivning av de regelsystem som analyseras.....	168
3.4.1	Den tyska modellen för lönetransparens	169
3.4.2	Den brittiska modellen för lönetransparens	172
3.4.3	Den isländska modellen för lönecertifiering.....	176
3.5	Analys av ländernas modeller i relation till den svenska kontexten.....	179
3.5.1	Analys av den tyska modellen för lönetransparens.....	179
3.5.2	Analys av den brittiska modellen för lönetransparens.....	194
3.5.3	Analys av det isländska systemet för lönecertifiering.....	199
3.6	Sammanfattande analys.....	206
3.6.1	Allmänna iakttagelser.....	208
3.6.2	Transparens gentemot anställda och arbetssökande	209
3.6.3	Rapportering.....	211
3.6.4	Lönecertifiering	211
3.6.5	Identifierade begränsningar i de analyserade modellerna.....	212
4	Kartläggning och analys av hur löneskillnader kan följas över tid	215
4.1	Bakgrund	217
4.1.1	Vad menar vi med begreppet statistik?	218
4.1.2	Lönebegrepp – lön och löneinkomst.....	220

4.2	Att mäta löneskillnader.....	223
4.2.1	Olika metoder för att mäta förekomsten av lönediskriminering.....	224
4.2.2	Utmaningar att definiera och kvantifiera likvärdiga arbeten	227
4.2.3	Befintliga analyser av löneskillnader görs på olika nivåer	228
4.2.4	En dekomponering av löneskillnader kan behövas	232
4.3	Kartläggning av befintlig statistik för analyser av löneskillnader mellan kvinnor och män	233
4.3.1	Den officiella statistiken.....	233
4.3.2	Den officiella lönestrukturstatistiken.....	238
4.3.3	Partsgemensam lönestatistik	240
4.4	Kartläggning av behovet av statistik över löneskillnader ...	242
4.4.1	Synpunkter från arbetsmarknadens parter om utveckling av lönestatistiken	242
4.4.2	Medlingsinstitutets syn på sin roll i lönebildningen och på lönestatistiken	244
4.4.3	SCB:s syn på sin roll och på lönestatistiken.....	246
4.5	Sammanfattande analys	246
4.5.1	En bred diskussion om metoder för att analysera horisontell och vertikal lönesegregering är angeläget	247
4.5.2	Fler analyser kan komplettera dagens för att öka kunskapsbasen	251
4.5.3	Tillgång till tillförlitlig statistik är en förutsättning för att bättre förstå varför löneskillnader mellan kvinnor och män uppstår ...	257
4.5.4	Statistik och transparens som kompletterande verktyg.....	263
5	Åtgärder för ökad jämställdhet på arbetsplatser.....	267
5.1	Arbetsmiljölagen	268
5.1.1	Arbetsmiljöverkets tillsyn	269

5.2	Diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder.....	269
5.2.1	Diskrimineringsombudsmannens tillsyn	270
5.3	Kollektivavtal	271
5.4	Regeringens arbetsmiljöstrategi.....	271
5.5	Ojämställd arbetsmiljö och ojämställda arbetsplatser kan ha negativ inverkan på kvinnors inkomster.....	272
5.6	Införande av en frivillig jämställdhetscertifiering.....	275
5.6.1	FRIJA – en utredning om frivillig jämställdhetsmärkning.....	275
5.6.2	Aktörer som erbjuder certifieringar om jämställdhet och relaterade frågor.....	279
5.6.3	Statligt ackrediterad certifiering i Sverige	280
5.6.4	Arbetsmarknadens parter synpunkter på ett system för frivillig jämställdhetscertifiering...	281
5.6.5	Fördelar respektive nackdelar med att införa ett system för frivillig jämställdhetscertifiering ..	281
5.7	Sammanfattande analys.....	285
5.7.1	Diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen bör fortsatt vara de viktigaste verktygen för jämställda arbetsplatser	285
5.7.2	Kollektivavtalen är viktiga verktyg för jämställda arbetsplatser	286
5.7.3	Det behövs en modell för att studera skillnader inom och mellan branscher och organisationer...	287
6	Åtgärder för mer jämställd fördelning av stöd och resurser	289
6.1	Så styrs jämställdhetspolitiken.....	291
6.1.1	Nuvarande mål för jämställdhetspolitiken.....	291
6.1.2	Uppföljning av målen.....	292
6.1.3	Reglering av myndigheternas jämställdhetsuppdrag.....	293
6.2	Var brister det i styrkedjan?	293
6.2.1	Regeringens strategi för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet	294

6.2.2	Regeringskansliets jämställdhetsarbete.....	294
6.2.3	Vilket stöd får myndigheterna i sitt jämställdhetsintegreringsarbete?	298
6.2.4	Myndigheternas organisering och styrning av jämställdhetsarbetet.....	299
6.2.5	Hur styrs och organiseras jämställdhetsarbetet på myndigheterna?	300
6.2.6	Hur granskas myndigheternas årsredovisningar? ..	304
6.2.7	Sammanfattande analys.....	306
6.3	Upphandling av privata aktörer – en länk som sällan syns...	314
6.3.1	Regeringens nationella upphandlingsstrategi	315
6.3.2	Upphandlingsmyndigheten – en central myndighet utan jämställdhetsuppdrag.....	316
6.3.3	Hur myndigheter ställer krav och följer upp privata aktörer	317
6.3.4	Sammanfattande analys.....	322
7	Åtgärder för mer jämställd information och vägledning ..	325
7.1	Information om ekonomiska konsekvenser – nudging och anpassad information kan bidra till ökad jämställdhet.....	326
7.2	Ökad digitalisering ställer ökade krav på tillgänglighet	328
7.2.1	DIGG – en central myndighet när allt mer offentlig verksamhet digitaliseras.....	331
7.3	Statens interaktioner och möten med människor	332
7.3.1	Statens Servicecenter – där individerna möter staten.....	332
7.4	Sammanfattande analys	336
8	Konsekvensbedömning	341
8.1	Övergripande om förslagen	341
8.2	Jämställdhetsanalys av inkomstskillnader vart fjärde år.....	351
8.3	Analysera och följa upp ekonomisk jämställdhet för personer med funktionsnedsättning.....	357

8.4	Justering av en befintlig modell för jämförelser mellan och inom yrken, sektorer och branscher.....	360
8.5	Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att följa upp efterlevnaden av förordning (2000:605) ur ett jämställdhetsperspektiv.....	364
8.6	Uppdrag till myndigheter att visa hur verksamheten bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen	366
8.7	Uppdrag till relevanta Jim-myndigheter att arbeta med jämställdhetsbudgetering.....	369
8.8	Utökat jämställdhetsuppdrag till Upphandlingsmyndigheten, Digitaliseringsmyndigheten och Statens servicecenter	371
8.9	Underlag för ett myndighetsgemensamt verktyg	375
8.10	Finansiering av förslagen	379

Särskilt yttrande 383

Referenser 387

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:22	417
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:32	435
Bilaga 3	Kartläggning av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, samt översyn av myndigheters information och vägledning ur ett jämställdhetsperspektiv	437
Bilaga 4	Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknads-etablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder.....	629
Bilaga 5	Myndigheter och organisationer som kommissionen haft dialog med	667

Sammanfattning

Uppdrag

Kommissionen för jämställda livsinkomster har regeringens uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män har bestått av fem delar: För det första har vi analyserat länders modeller för löncertifiering och lönetransparens med fokus på hur dessa skulle kunna utvecklas och tillämpas i Sverige. För det andra har vi kartlagt behovet av statistik över löneskillnader mellan kvinnor och män och analyserat hur löneskillnader mellan kvinnor och män kan följas över tid. För det tredje har vi kartlagt hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män och analyserat fördelningens ekonomiska konsekvenser för jämställdheten samt gjort en översyn av hur myndigheter ger information och vägledning till kvinnor och män ur ett jämställdhetsperspektiv (detta redovisade vi i delredovisningen Komm2021/00077/A 2020:01-1). För det fjärde har vi analyserat förutsättningarna för införande av ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem för arbetsplatser och lämnar förslag på alternativa metoder för att främja jämställda arbetsplatser. För det femte har vi verkat för en bred diskussion och för att sprida kunskap om hur jämställda livsinkomster specifikt främjas.

Faktorer som påverkar den ekonomiska jämställdheten

Verkligheten är komplex och många faktorer påverkar kvinnors och mäns inkomster, särskilt sett över ett helt arbetsliv. Vi belyser ett antal faktorer som på olika sätt och i olika grad påverkar den ekonomiska jämställdheten. Syftet är att bidra med ökad kunskap om kvinnors och mäns livsinkomster och om de faktorer som påverkar den ekonomiska jämställdheten samt att ge en sammantagen bild över hur dessa faktorer i förlängningen påverkar kvinnors och mäns livs-

inkomster. Framsteg har gjorts över tid när det gäller ekonomisk jämställdhet och trenden är fortsatt minskade ekonomiska klyftor. Även om löne- och arbetsinkomstgapet har minskat över tid, har det genomsnittliga gapet i disponibel inkomst varit relativt oförändrat sedan 1995. Det kvarstår således omfattande ekonomiska klyftor såväl mellan kvinnor och män som inom gruppen kvinnor och män. Därför belyser vi också hur olika faktorer påverkar kvinnor och män beroende på om de är födda i Sverige eller utomlands, om de har hög eller låg inkomst och/eller om de har en funktionsnedsättning. Tillammans med vår delredovisning utgör detta kapitel en viktig bakgrund till och kontext för efterföljande kapitel.

Miljongap i livsinkomster mellan kvinnor och män oavsett hur man räknar

Ur ett livscykelperspektiv kan en löneskillnad per timme på några procent innebära en inkomstförlust på några miljoner. Beräkningar på livsinkomster kan dock vara behäftade med viss osäkerhet och bör tolkas med viss försiktighet, men oavsett hur vi räknar så landar vi i ett miljongap i livsinkomster mellan kvinnor och män. Skillnader i disponibla inkomster mellan kvinnor och män, som är större bland äldre över 64 år än bland yngre, bekräftar bilden av att pensionen hänger samman med ekonomisk ojämställdhet som har förekommit under arbetslivet. Det i sin tur återspeglas i kvinnors och mäns livsinkomster. Med den utvecklingstakt som har varit sedan 2005, är det möjligt att det är cirka hundra år kvar tills det genomsnittliga gapet i disponibel inkomst mellan kvinnor och män sluts. Genom att studera arbetsinkomstgapets utveckling över livscykeln mellan jämförbara kvinnor och män, det vill säga kvinnor och män som är i samma ålder, som i genomsnitt arbetar lika mycket och har samma utbildningsnivå, går det bättre att förstå hur gapet påverkas av dessa faktorer och förändras över livscykeln. Vi finner att det förekommer systematiska skillnader i arbetsinkomster mellan kvinnor och män över livscykeln även när hänsyn tas till skillnader i arbetstidsomfattning och utbildningsnivå.

Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män efter inkomstgrupp

En jämn inkomstfördelning påverkar människors livschanser och ger förutsättningar för likvärdiga möjligheter att uppnå en god livsinkomst. Variationer i inkomstnivån under livet tenderar att drabba individer med låga inkomster. De negativa konsekvenserna förväntas vara större för de som redan befinner sig i den nedre delen av inkomstfördelningen, där andelen kvinnor är större än andelen män. Att studera fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män efter inkomstgrupp kan ge oss en uppfattning om vilka som befinner sig i fattigdom eller vilka grupper som endast tillfälligt har låga inkomster och i större utsträckning har möjlighet att ta sig uppåt i inkomstfördelningen. Kapitalinkomsternas betydelse ökar ju högre upp i inkomstfördelningen vi kommer, och transfereringarna har större betydelse i den lägsta inkomstgruppen. En ökad inkomstspridning, som i stor utsträckning beror på ökade kapitalinkomster i den högsta inkomstgruppen, där andelen män är större än andelen kvinnor, har medfört att inkomstökningen i de lägre inkomstgrupperna har halkat efter. Det i sin tur har medfört att de med risk för låg ekonomisk standard eller relativt fattiga, vilka i större utsträckning är kvinnor än män, har fått det relativt sämre än tidigare, eftersom transfereringarna inte har ökat i samma takt som arbets- eller kapitalinkomsterna. Covid-pandemin har dessutom medfört att kvinnor förlorat i inkomster i större utsträckning än män.

Kvinnor och män på arbetsmarknaden

Arbetsinkomsten är för många personer den största inkomstkällan, och även den viktigaste, eftersom den ligger till grund för ersättningar som sjukpenning, föräldrapenning och pension. Att kvinnor har lägre genomsnittliga arbetsinkomster, är sysselsatta i mindre utsträckning, arbetar i genomsnitt färre timmar när de är sysselsatta och har en lägre genomsnittlig timlön än män är faktorer som påverkar kvinnors inkomster. Vi ser att kvinnor och män, samt personer födda i olika delar av världen, inte har samma förutsättningar och möjligheter att delta på arbetsmarknaden på lika villkor. Det finns stora genomsnittliga skillnader i betalt arbete mellan kvinnor och män samt mellan personer födda utanför Sverige och i Sverige. Arbetad tid är

en viktig faktor som förklarar skillnaderna i löneinkomst de första åren i Sverige på grund av deltidsarbete, visstidsanställningar och svårigheter att få en anställning som ny i Sverige. En högre utbildningsnivå och ålder tycks inte spela så stor roll för att förklara skillnader i löneinkomster mellan kvinnor respektive män födda i eller utanför Sverige. Ett betydande gap i löneinkomster kvarstår alltså för personer födda utanför Europa även efter tio år i landet och även när vi jämför personer som i genomsnitt har liknande (produktiva) egenskaper. Med produktiva egenskaper menas att vi har kontrollerat för åldersfaktorer (kopplat till arbetslivserfarenhet) och utbildningsfaktorer (kopplat till kompetens). Dock kan inte allt fångas med data eller i en kvantitativ analys, och det finns olika förklaringar till att skillnader i löneinkomster kvarstår även när vi har beaktat skillnader i produktiva egenskaper. Det kan exempelvis finnas olika faktorer på arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågesida som interagerar med varandra. Delförklaringar kan finnas på arbetsmarknadens utbudssida, som innebär att kvinnor och män, samt andra grupper i samhället, gör olika val vad gäller arbetskraftsdeltagande och utbildningsinriktningar. Faktorer på efterfrågesidan i form av diskriminering, attityder och preferenser hos arbetsgivaren kan också påverka och befästa löneskillnader. Det är arbetsmarknadens parter som har ansvaret för lönebildningen och därmed ansvaret för att genom lönesättningen åtgärda löneskillnader mellan kvinnor och män.

Strukturer och normer påverkar förutsättningar att göra val

Den könsuppdelade arbetsmarknaden grundläggs i stor utsträckning genom de val som flickor och pojkar gör inom utbildningssektorn. Det påverkar också när ungdomar etablerar sig på arbetsmarknaden samt deras sysselsättning. Kvinnors har generellt högre utbildning än män, men det ger inte alltid avkastning på inkomsten. Kvinnors inkomstutveckling påverkas negativt av föräldraskap i större utsträckning än mäns. Lönegapet mellan kvinnor och män ökar i 30-årsåldern oavsett om de blir föräldrar eller inte, men gapet är större för kvinnor som har barn än de som inte har barn. Dock tycks inte barnfödaande påverka männen negativt, tvärt om ser vi att män med barn har en bättre löneutveckling än män utan barn.

Fler kvinnor än män arbetar deltid, såväl ofrivillig som frivillig. Kvinnor mer obetalt hemarbete och dubbelarbetar i större utsträckning än män – vilket innebär att de löper högre risk att bli sjukskrivna. Det leder i sin tur till högre frånvaro från arbetsmarknaden, vilket har negativa effekter för livsinkomsten. De sexuella trakasserier och det könsrelaterade våld kvinnor utsätts för på arbetsplatser och i hemmet har negativa ekonomiska konsekvenser.

Systemrelaterade faktorer har påverkan på inkomstgapet mellan kvinnor och män

Systemrelaterade faktorer kan ha påverkan på inkomstgapet mellan kvinnor och män. Utformningen av välfärdssystemen kan påverka individens livsinkomster. Utformningen av föräldraförsäkringen med dess möjlighet att föra över dagar mellan föräldrarna bidrar, såväl direkt som indirekt, till att reproducera ojämställdhet jämfört med ett system där dagarna är låsta till varje förälder. Skulle föräldrapenningen reformeras så att det blir en fullständig reservering av dagar skulle det kunna påverka normer och attityder om föräldraskap och ge en tydlig signal om hur vårdnadshavarna förväntas fördela föräldraledigheten.

Kvalificeringskraven och de regelförändringar innebär att arbetslöshetsförsäkringens trygghetsskapande funktion och dess betydelse som omställningsförsäkring har minskat. Då deltidsarbete är vanligare bland kvinnor än män innebär det att fler kvinnor, framför allt de med svag position på arbetsmarknaden, har svårt att kvalificera sig för arbetslöshetskassan.

Pensionssystemets utformning tydligt gynnar vissa individer: den (tillräckligt) utbildade individen som är uppvuxen i Sverige, som snabbt efter avslutad utbildning gör sitt inträde på den svenska arbetsmarknaden, inte är frånvarande i längre perioder på grund av föräldraledighet eller sjukdom och inte går i pension i förtid. Dessa personer, det vill säga de med hög och stabil livsinkomst, är i stor utsträckning män.

Kvinnor missgynnas av de många avsteg som har gjorts från principen om enhetlig beskattning. Då män i genomsnitt har högre kapitalinkomster eller inkomster från näringsverksamhet än kvinnor berörs kvinnor och män i olika utsträckning av olika skattesatser som gäller för kapital respektive arbete. De största inkomstskillna-

dena mellan kvinnor och män utgörs just av skillnader i arbets- och kapitalinkomster.

Löner, lönetransparens och löncertifiering

Vi har redogjort för tidigare granskningar och utredningar om utmaningar och åtgärder för att stärka principen om lika löner vid lika och likvärdigt arbete och för att motverka och förebygga lönediskriminering. Vidare har vi beskrivit de svenska reglerna på området och därefter den isländska modellen för löncertifiering och den brittiska respektive tyska modellen för lönetransparens. Vi har också analyserat ländernas modeller i relation till den svenska kontexten.

EU-kommissionen har under vårt arbetes gång lagt fram ett förslag till direktiv om lönetransparens. Vi kan konstatera att förslaget i flera delar överlappar de modeller vi enligt våra direktiv ska analysera. Det är därför vid tiden för det här betänkandets färdigställande oklart vilka krav EU-rätten kommer att ställa på svenska regler inom detta område. Vi har följaktligen ingen möjlighet att lämna förslag som vi med säkerhet kan säga inte kommer behöva ändras i väsentliga delar redan inom ett par års tid. Vår analys, som omfattar en rad principiella frågor på området, bör däremot kunna tas tillvara när svensk rätt ses över med anledning av det kommande direktivet. Det kan för det första ske i den mån det finns utrymme för att på olika sätt implementera direktivet och för det andra ske i den mån det framstår som lämpligt att gå utöver de minimikrav direktivet ställer. I analysen av de olika modellerna har vi inte kunnat identifiera en enskild optimal metod för att främja jämställda löner. Däremot kan vi se att det svenska regelverket kan utvecklas.

Allmänna iakttagelser

Det är ännu inte helt klart vilka effekter de tre modeller vi analyserat kommer att få på sikt, detta eftersom de är förhållandevis nya. Modellerna kan dock enligt vår bedömning utvecklas och anpassas för att få större effekt. Detta kan enligt vår bedömning ske genom en anpassning av de svenska reglerna.

Det initiativ som en lagändring ifråga om jämställda löner utgör och uppmärksamheten kring den kan få följd effekter som i sin tur

kan bidra till att minska könslönegapet. Det kan dock vara svårt att i utvärderingar skilja på vad som är en effekt av lagstiftningen i sig och vad som är en indirekt följd av den.

Transparens gentemot anställda och arbetssökande

Åtgärder för transparens bör kunna bidra till att främja arbetet med att uppnå jämställda, icke-diskriminerande löner och stärka möjligheterna för anställda och arbetssökande att tillvarata sin rätt att inte utsättas för lönediskriminering. Det befintliga regelverket om lönekartläggningar bör därför kompletteras med bestämmelser om lönetransparens. För att sådana åtgärder ska vara så effektiva som möjligt bör insynen förutom löner även omfatta gruppindelning och arbetsvärdering. Det bör utredas om arbetsgivarens dokumentation även ska innehålla den arbetsvärdering som genomförts, inklusive vilka arbeten som bedömts vara likvärdiga och orsakerna till eventuella löneskillnader.

Rapportering

Det brittiska kravet på rapportering har haft viss positiv effekt på lönegapet mellan kvinnor och män. Det har inte framkommit något som indikerar att resultatet skulle bli annorlunda i Sverige. Det kan också konstateras att rapportering utgör en betydligt mer begränsad arbetsinsats för arbetsgivaren än lönekartläggning, eftersom de nyckeltal som ska rapporteras inte kräver några bedömningar utan enkelt kan tas fram. Ett krav på rapportering kan därför med fördel kombineras med dagens krav på lönekartläggning, vilket kan ge en samlad effekt.

Löncertifiering

Även om den isländska modellen av många betraktas som positiv finns det flera skäl mot att införa den i Sverige. En kombination av lönekartläggning och certifiering framstår som onödigt betungande för arbetsgivare, och det framstår inte som lämpligt att ersätta lönekartläggning med certifiering. Vidare bygger modellen inte på sam-

verkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den ger heller ingen transparens för arbetstagare eller utomstående. Vi bedömer sammantaget att löncertifiering inte bör införas.

Identifierade begränsningar i de analyserade modellerna

De analyserade modellerna tar i vissa avseenden i första hand sikte på löneskillnader mellan personer med samma arbetsgivare. En annan begränsning är att löneskillnader som har samband med marknadslöneläget inte nödvändigtvis påverkas av modeller som bygger på bedömningar av diskriminering eller osakliga löneskillnader hos en och samma arbetsgivare. Det finns därför ett behov av att klargöra under vilka förutsättningar marknadslöneläget utgör ett godtagbart skäl för avsteg från likalöneprincipen.

Kartläggning och analys av hur löneskillnader kan följas över tid

Vi har redogjort för olika sätt att analysera hur utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män kan följas över tid. Vi har även kartlagt befintlig statistik som är relevant för att kunna analysera och följa utvecklingen av löneskillnader. Vi har också redovisat synpunkter när det gäller behovet av statistik över löneskillnader från de aktörer som ansvarar för den statistik vi kartlägger, det vill säga representanter för arbetsmarknadens parter, Medlingsinstitutet och SCB.

Utifrån vår kartläggning och redogörelse har vi identifierat fyra centrala beståndsdelar som tillsammans kan påskynda utvecklingen mot jämställda löner. Den första delen är diskrimineringslagen och likalöneprincipen, som redogörs för i föregående kapitel. Den andra delen är att utöka kunskapsbasen med hjälp av empiriska löne- och inkomstanalyser som kan synliggöra ekonomisk ojämställdhet och öka kunskapen om varför löneskillnader mellan kvinnor och män uppstår. En tredje del är framtagandet och tillämpningen av relevant statistik som syftar till att ge opartiska underlag till beslutsfattare och allmänhet, vilket också främjar jämställda löner. Den fjärde delen är att öka insynen i lönesättningen genom att komplettera statistik med transparens. I detta kapitel är fokus sålunda på de tre sista bestånds-

delarna, som handlar om att utöka kunskapsbasen med analyser och att utöka befintlig statistik.

Sammanfattningsvis ser vi ett behov av fler analyser som kompletterar dagens för att ge en mer sammansatt bild av hur utvecklingen av löneskillnader ser ut mellan kvinnor och män samt för andra grupper i befolkningen efter exempelvis ålder, födelseregion, vistelsetid i Sverige samt för personer med funktionsnedsättning. I samband med detta lämnar vi följaktligen följande två förslag på kompletterande analyser:

Jämställdhetsanalys av inkomstskillnader vart fjärde år

Vi föreslår att Jämställdhetsmyndigheten ska ges i uppdrag att vart fjärde år göra en jämställdhetsanalys av skillnader i löneinkomster och andra inkomster. När löneinkomster analyseras bör hänsyn tas till arbetad tid och anställningsform samt till andra relevanta bakgrundsvariabler som behövs i analysen. Analysen bör redovisas utifrån fler diskrimineringsgrunder än bara kön. Den myndighet som får uppdraget bör inhämta relevanta data från SCB.

Analys och uppföljning av ekonomisk jämställdhet för personer med funktionsnedsättning

Vi föreslår att regeringen utvidgar SCB:s befintliga regeringsuppdrag om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning till att även innehålla en analys av den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning. SCB har enligt sitt regleringsbrev för budgetåret 2021 i uppdrag att ta fram och publicera könsuppdelad statistik om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Vi föreslår att detta uppdrag skulle kunna utvidgas till att även inkludera en analys och uppföljning av den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning. I praktiken innefattar det att även analysera och följa upp löneskillnader och andra inkomstskillnader mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning.

Behov av utökad, tillförlitlig och transparent statistik

Vi ser även ett behov av utökad, tillförlitlig och transparent statistik för att kunna följa utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivar nivå och andra relevanta nivåer såsom på avtalsområde-, bransch-, sektornivå. Dock gör vi bedömningen att det inte är uppenbart om den samlade nyttan för den utökade statistiken överväger den administrativa bördan för arbetsgivare. När det gäller den sista beståndsdel som relaterar till EU-kommissionens kommande direktiv för lönetransparens, har vi som i föregående kapitel inte möjlighet att lämna förslag som vi med säkerhet kan säga inte kommer behöva ändras i väsentliga delar inom ett par års tid. Vi lämnar i enlighet med detta således inga förslag kring utökad statistik eller förslag som relaterar till lönetransparens även om vi ser ett behov. I stället vill vi belysa ett antal bedömningar och några principiella aspekter som kan vara av betydelse.

En bred diskussion om metoder för att analysera horisontell och vertikal lönesegregering är angeläget

Vår bedömning är att det är angeläget med en bred diskussion om metoder för att analysera och beräkna horisontell och vertikal lönesegregering på arbetsmarknaden i syfte att få ökad förståelse för omfattningen av olika former av diskriminering.

Ett tydligare jämställdhetsperspektiv i yrkesklassificeringen SSYK kan behövas

Yrkesklassificeringen SSYK är grövre indelad i många kvinnodominerade yrken än in mansdominerade och är inte könsneutral. I samband med nästkommande uppdatering och revidering av SSYK rekommenderar vi att SCB, i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten, tar in ett tydligare jämställdhetsperspektiv i yrkesklassificeringen.

Tillgång till tillförlitlig statistik är en förutsättning för att bättre förstå varför löneskillnader mellan kvinnor och män uppstår

Tillgång till data är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna genomföra de uppdrag de får av regeringen och för att kunna förse beslutsfattare och allmänhet med kunskapsunderlag. Det är också viktigt att myndigheternas verksamhetsstatistik håller hög kvalitet. Vi bedömer att regeringen bör överväga att göra Arbetsförmedlingen och Skatteverket till statistikansvariga myndigheter som ska kunna ta del av relevant individbaserad officiell statistik i analys- och utvärderingssyfte.

Vi bedömer att Medlingsinstitutet bör överväga att utöka lönestrukturstatistiken med variablerna vistelsetid i Sverige och födelse-region i syfte att kunna följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön.

Behov av utvecklad statistik över arbetad tid och anställningsform

I genomförandet av vårt uppdraget ser vi ett behov av förbättrad statistik vad gäller individdata på den arbetade tiden och anställningsformer. Dock innebär framtagandet av sådan statistik en administrativ börda för arbetsgivare, vilket innebär att det inte är uppenbart om nyttan av sådan statistik väger upp mot den kostnad ett sådant statistikframtagande kan innebära.

Både statistik och transparens som kompletterande verktyg kan vara effektivt

Ett offentliggörande av könsuppdelad statistik kan vara ett effektivt verktyg som motverkar osakliga löneskillnader och främjar jämställda löner på arbetsgivar nivå. Följande principiella aspekter bedömer vi kan vara av betydelse vid ett eventuellt införande av lönetransparens och offentliggörande av könsuppdelad statistik. För det första vill vi uppmärksamma att en relevant myndighet skulle kunna offentliggöra och publicera könsuppdelad statistik över bruttolöner och förmåner på arbetsgivar nivå. För det andra vill vi betona att gränsdragningen för vilka arbetsgivare som ska omfattas av ett offentliggörande av könsuppdelad statistik behöver motiveras utifrån skydd av person-

uppgifter. För det tredje vill vi uppmärksamma att den publicerade informationen skulle kunna åtföljas av arbetsgivarspecifik information så att fler jämförelser kan möjliggöras. För det fjärde kan det övervägas att, vid ett eventuellt införande av lönetransparens, även planera för en effektutvärdering.

Åtgärder för ökad jämställdhet på arbetsplatser

Vi har genom att lyfta fram relevanta delar av arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen samt kollektivavtalens betydelse för arbetet med aktiva åtgärder konstaterat att det finns verktyg för jämställda arbetsplatser. Vidare har vi analyserat förutsättningarna att införa ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem. Vi har också analyserat vilka andra metoder som kan bidra till mer jämställda arbetsplatser. Utifrån analysen har vi dragit följande slutsatser som vi lämnat förslag utifrån:

En frivillig jämställdhetscertifiering bör inte införas

Det framstår som mer ändamålsenligt att använda de verktyg som redan finns och att de följs än att införa ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem. Nackdelarna med att införa en frivillig jämställdhetsmärkning är större än fördelarna och ett system för frivillig jämställdhetscertifiering därför inte ska införas.

Diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen bör fortsatt vara de viktigaste verktygen för jämställda arbetsplatser

Det är mer ändamålsenligt att arbetsgivare de regler som redan finns genom en effektiv tillsyn och att vidta de åtgärder som krävs för ökad efterlevnad av aktiva åtgärder än att införa ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem.

Kollektivavtalen är viktiga verktyg för jämställda arbetsplatser

Kollektivavtalen har en central roll för att påverka arbetsmiljö och arbetsvillkor. Arbetsmarknadens parter kan genom avtalen bidra till ökad jämställdhet på arbetsplatserna och kollektivavtal är viktiga verktyg som är en bärande del i den svenska arbetsmarknadsmodellen och i parternas ansvar för anställningsvillkor och en god arbetsplats.

Det behövs en modell för att studera skillnader inom och mellan branscher och organisationer

Det behövs mer kunskap om hur organiseringen av arbetet inom olika branscher och organisationer får konsekvenser för arbetsrelaterad psykisk ohälsa hos kvinnor och män. Jämställdhetsmyndigheten har redan diskuterat hur en sådan modell kan utformas på ett mer teoretiskt plan. Den behöver justeras och anpassas för att myndigheter ska kunna tillämpa den i sin verksamhet.

Utifrån ovanstående lämnas följande förslag

I Jämställdhetsmyndighetens rapport *Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa* (2021:7) beskrivs en modell över hur skillnader i arbetsrelaterad hälsa uppstår och vilka åtgärder som kan sättas in på olika nivåer för att motverka dessa. Vi föreslår att regeringen ger Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att, i samråd med relevanta myndigheter och forskare, justera denna befintliga modell så att den kan anpassas till olika relevanta myndigheters verksamhet. Jämställdhetsmyndighetens rapport (2021:7) ska ligga till grund för arbetet.

Åtgärder för mer jämställd fördelning av stödresurser

Vi har analyserat sex aspekter kopplat till styrningen av jämställdhetspolitiken: den politiska nivån, Regeringskansliets organisering av och arbete med jämställdhetsintegrering, det stöd som myndigheter ges kopplat till arbetet med och uppföljning av jämställdhetsintegrering, den interna styrningen och organiseringen av myndigheternas målstyrda arbetet med jämställdhet, hur myndigheternas verksamhet följs upp och granskas samt upphandlingen av offentlig verksamhet. Ut-

ifrån analysen har vi dragit följande slutsatser som vi lämnat förslag utifrån:

Regeringskansliets uppföljning och återkoppling på myndigheternas redovisning av hur de bidragit till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen behöver stärkas

Strukturer för uppföljning av myndigheternas jämställdhetsarbete är på ett formellt och principiellt plan väl anpassade för sina ändamål. Dock tycks jämställdhet i Regeringskansliets dialoger med myndigheter i praktiken behandlas primärt i samband med särskilda uppdrag. Därför är det viktigt att regeringen, när de ger myndigheter uppdrag i såväl regleringsbrev som särskilda uppdrag, säkerställer att myndigheternas återrapporter och uppföljningar görs med en sådan systematik att regeringen har tillräckligt med underlag som visar hur myndigheterna har bidragit till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

Stödet till myndigheterna för att utveckla styrningen och uppföljningen av jämställdhetsarbetet är adekvat

Myndigheterna får adekvat stöd från både Jämställdhetsmyndigheten och ESV kopplat till utveckling och uppföljning av jämställdhetsarbetet.

Myndigheterna har inte lyckats integrera jämställdhetsarbetet i ordinarie styr- och uppföljningsprocesser

Vår sammanställning visar att det i vissa fall finns ett glapp mellan arbetsordningar och riktlinjer och hur jämställdhetsarbetet genomförs i praktiken hos de granskade myndigheterna. Även om myndigheterna uppger att jämställdhetsarbetet ska vara en integrerad del i verksamheten, är det inte alltid fallet. Vidare finns brister i de undersökta myndigheternas redovisning av statistik och analyser av (o)jämställda utfall samt redovisning av hur verksamheten bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen.

Myndigheter behöver inkludera fler variabler än kön i sina analyser

Det räcker inte alltid att endast redovisa och analysera könsskillnader, utan myndigheter bör också där det är relevant kopplat till uppdrag och målgrupper studera variationer inom olika grupper. Uppgifter om ålder och kön är till exempel något som samtliga myndigheter som arbetar med individkontakter kan tillämpa i sina analyser.

Uppföljning av myndighetsutövning och individkontakter görs med mindre systematiska metoder än analyser av verksamhetsutfall

Uppföljningsarbetet genomförs med olika grad av systematik och varierar väsentligen när det kommer till analyser av könsskillnader. När myndigheters uppföljning av myndighetsutövning och interaktioner med medborgare görs med mindre systematiska metoder än de analyser som görs av utfall av verksamheten, så uteblir också viktiga svar kring när och varför könsskillnader uppstår.

Riksrevisionen brister i bedömningen av att könsuppdelad statistik är relevant för beslutsfattare

Myndigheterna brister i sina årsredovisningar i såväl redovisning av könsuppdelad statistik som analyser av könsskillnader. Dessa brister är inte något som Riksrevisionen har uppmärksammat.

Jämställdhetsperspektivet inom upphandlingsområdet behöver förtydligas

Jämställdhetsperspektivet inom upphandlingsområdet behöver förtydligas. Privata aktörer som upphandlas ska ha samma krav på sig att följa regler och redovisa resultat som myndigheter har. Det finns också behov av att Arbetsförmedlingen, som är den myndighet som upphandlar verksamhet direkt vänder sig till individer, ställer tydligare jämställdhetskrav i avtal och förfrågningsunderlag.

Utifrån ovanstående lämnas följande förslag

Vi föreslår att det uppdrag regeringen gett till ESV i regleringsbrevet för 2022 ska blir ett permanent uppdrag och att medel säkras för detta. Vidare föreslås att regeringen uppdrar till relevanta myndigheter att konkret och metodiskt visa hur deras respektive verksamhet bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen. De indikatorer för varje delmål som SCB har utarbetat kan användas för att mäta myndigheternas måluppfyllelse. Uppdraget ska redovisas inom ramen för ordinarie uppföljning och redovisning och inte i form av särskilda uppdrag. Vi föreslår även att regeringen uppdrar till relevanta Jimmyndigheter att arbeta med jämställdhetsbudgetering, och att arbetet ska följas upp och redovisas i myndigheternas årsredovisning.

Vi rekommenderar att regeringen formulerar ett separat mål om jämställdhet i sin upphandlingsstrategi. Vidare föreslås att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet och att uppdraget regleras i myndighetens instruktion. Vi rekommenderar också Arbetsförmedlingen att ha ett tydligt jämställdhetskrav när myndigheten upphandlar privata aktörer samt nogsamt följa upp fördelning av insatser och resultat för olika grupper av arbetssökande kvinnor och män hos aktörerna.

Åtgärder för mer jämställd information och vägledning

Vi har identifierat tre områden som centrala för myndigheter med individkontakter: information om ekonomiska konsekvenser, ökad digitalisering och statens interaktioner och möten med människor. Samtliga områden berör myndigheternas verksamhet för information och vägledning och syftar till att öka den ekonomiska jämställdheten.

Det finns ett behov av myndighetsgemensam information om ekonomiska konsekvenser

Fler myndigheter bör initiera försök med nudging. Det skulle bli enklare för individer att göra välinformerade val om det fanns ett beräkningsverktyg som på ett lättillgängligt sätt beräknar konsekvenserna för den disponibla inkomsten.

Jämställdhet viktigt när digitaliseringen får en allt större roll

I takt med att fler myndigheter digitaliserar sin verksamhet får den förvaltningsgemensamma digitaliseringen en allt större roll. För att digitaliseringen ska kunna bidra till delmålet om ekonomisk jämställdhet är det viktigt att alla har samma möjligheter och tillgång till myndigheters information och vägledning. Inte bara kön, utan även aspekter som tillgänglighet och anpassningar utifrån olika behov behöver beaktas. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har en central roll i frågor för digitaliseringen i offentlig förvaltning. Det är av stor vikt att myndigheter systematiskt och återkommande följer upp sitt arbete ur ett jämställdhetsperspektiv, något som DIGG inte gör i dag.

Jämställt bemötande viktigt i statens interaktioner med människor

När allt fler myndigheter bygger ut de digitala kontaktvägarna, hänvisas de som föredrar eller behöver icke-digitala kontaktvägar till Statens servicecenters kontor. Det innebär att Statens servicecenters roll ökar i takt med den ökade digitaliseringen av andra myndigheter. Det gör också att det är av stor vikt att individer får ett jämställt och jämlikt bemötande av myndigheten. Det är av stor vikt att myndigheter systematiskt och återkommande följer upp sitt arbete ur ett jämställdhetsperspektiv, något som Statens Servicecenter inte gör i dag.

Utifrån ovanstående lämnas följande bedömningar och förslag

Vi bedömer att regeringen bör överväga att ge SCB i uppdrag att ta fram ett underlag om hur ett statistiskt beräkningsverktyg kan utformas, som beräknar konsekvenserna av olika val för den disponibla inkomsten.

Vi föreslår att regeringen ger DIGG i uppdrag att följa upp och analysera digitaliseringen av offentlig förvaltning ur ett jämställdhetsperspektiv. Vi föreslår vidare att regeringen ger DIGG i uppgift att ta fram en strategi för hur myndigheten kan integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet samt att jämställdhetsuppdraget regleras i myndighetens instruktion.

Vi föreslår att regeringen ger Statens Servicecenter i uppdrag att systematiskt följa upp och analysera verksamheten på servicekontoren ur ett jämställdhetsperspektiv samt väga in andra relevanta variabler för att följa upp om individer behandlas olika i mötet med myndigheten. Vi föreslår också att regeringen ger Statens Servicecenter i uppdrag att ta fram en strategi för hur myndigheten kan integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet samt att jämställdhetsuppdraget regleras i myndighetens instruktion.

Summary

Remit

The Commission for Gender-Equal Lifetime Incomes has a remit from the Government to present proposals intended to increase economic equality between women and men and has consisted of five parts. First, we have analysed countries' models for pay certification and pay transparency, focusing on how these models could be developed and applied in Sweden. Second, we have mapped the need for statistics about pay differences between women and men and how they can be followed over time. Third, we have mapped the distribution of public support measures between women and men and analysed the economic consequences of their distribution for gender equality and carried out a review of how government agencies give information and guidance to women and men from a gender equality perspective (we reported this in our interim report Komm2021/00077/A 2020:01-1). Fourth, we have analysed the possibilities for the introduction of a voluntary system of gender equality certification for workplaces and presented proposals of alternative methods for promoting gender-equal workplaces. Fifth, we have worked for a broad discussion and to spread knowledge about how to promote gender-equal lifetime incomes specifically.

Factors that affect economic gender equality

Reality is complex, and many factors affect women's and men's incomes, especially viewed over a whole working life. We therefore shed light on factors that affect women's and men's incomes in different ways and to different degrees. All women and all men are not affected by all the factors, but, taken together, these factors impact on income differences between men and women. We also shed light

on how different factors can affect women and men depending on whether they were born in Sweden or abroad, whether they have high or low income and/or whether they have a disability.

Million-kronor gaps in lifetime income between women and men however they are calculated

Irrespective of how we do the calculations we arrive at million-kronor gaps in lifetime income between women and men. If the average gap in disposable income decreases at the same pace as it has done since 2005, it will take a hundred years to close the gap. There are systematic and statistically significant differences in work income between women and men even when controlling for differences in working hours and level of education.

The income distribution between socioeconomic groups is of importance for the income distribution between women and men

Greater income dispersion has contributed to income from capital increasing as a share of total income. The importance of income from capital increases the higher up we come in the income distribution. The increase in income dispersion has brought a risk that individuals who have a low economic standard or are relatively poor have fallen behind, since transfers have not increased at the same rate as income from work or capital. This has, in turn, meant that there are, on average, more women now with a low economic standard than before and that a slightly greater share of women than of men have a low economic standard.

Women and men in the labour market

For many people, income from work is their greatest source of income, and also their most important source, since it forms the basis for benefits such as sickness benefit, parental benefit and pension. Women have lower average incomes from work, are employed to a smaller extent, work fewer hours on average when they are employed and have lower average hourly pay than men, and these are

all factors that affect women's incomes. There are great differences in earned income between groups of comparable individuals. Working hours are an important factor that explains differences in earned income in Sweden on account of part-time work, fixed-term employment and difficulty in getting employment as someone who is new in Sweden. Differences in level of education and age do not seem to play that big a part in explaining differences in earned income between individuals born in or outside Sweden. Occupational differences can also explain differences in earned income, but only decrease the gap slightly with period of stay. For men born outside Europe there is still a gap.

It is the social partners that are responsible for wage formation and are therefore responsible for addressing pay differences between women and men through the setting of pay.

Structures and norms affect the conditions for making choices

To a great extent, the foundations for the gender-segregated labour market are laid by the choices made by girls and boys in the education sector. This also affects when young people get established in the labour market, as well as their employment. In general, women have a higher level of education than men, but this does not always give a return in terms of their income. Women's income growth is affected negatively by parenthood to a greater extent than men's. The pay gap between women and men increases when they are in their thirties, irrespective of whether or not they become parents, but the gap is greater for women with children than for women without children. However, it seems as though the arrival of children does not have a negative effect on men; on the contrary, we see that men with children have better pay growth than men without children.

More women than men work part time, both voluntarily and involuntarily. Women do more unpaid work in the home and do double work to a greater extent than men – which means that they run a higher risk of being put on sick leave. This then leads to higher absence from the labour market, which has negative effects on lifetime income. The sexual harassment and gender-based violence that women are victims of at workplaces and in the home has negative economic impacts.

System-related factors impact on the income gap between women and men

System-related factors can have an impact on the income gap between women and men. The design of welfare systems can affect an individual's lifetime income. The design of parental insurance, with its possibility of transferring leave days between parents, contributes, both directly and indirectly, to reproducing gender inequality compared with systems in which leave days are locked to each parent. If parental insurance was reformed to introduce a full reservation of leave days, this might affect norms and attitudes to parenthood and send a clear signal as to how custodians are expected to distribute parental leave.

Qualification requirements and regulatory change mean that the "safety net" function of unemployment insurance and its importance as transition insurance has decreased. As part-time work is more common among women than men, this means that more women, and especially women with a weak position in the labour market, have difficulty qualifying for unemployment insurance benefit.

The design of the pension system clearly favours certain individuals: (sufficiently) educated individuals who grew up in Sweden, who enter the Swedish labour market quickly after completing their education, are not absent for long periods on account of parental leave or illness and do not retire early. To a great extent, these individuals, i.e. those with a high and stable lifetime income, are men.

Women are disfavoured by the many departures made from the principle of uniform taxation. As men have, on average, higher income from capital or income from business activities than women, women and men are affected to different extents by different tax rates that apply to capital and work. The greatest income differences between women and men are precisely differences in income from work and from capital.

Pay, pay transparency and pay certification

We have reported on previous reviews and inquiries about challenges and measures to strengthen the principle of equal pay for equal work and work of equal value and to counter and prevent pay discrimination. We have also described the Swedish rules in the area and

then the Icelandic model for pay certification and the British and the German model for pay transparency. We have also analysed these countries' models in relation to the Swedish context.

During the course of our work the European Commission has presented a draft directive on pay transparency. We can see that several parts of that draft overlap with the models we have to analyse according to our terms of reference. It is therefore unclear, at the time of completion of this report, what requirements EU law will make on Swedish rules in this area. Consequently, we have not been able to present proposals about which we can say with certainty that significant parts of them will not already need to be amended within a couple of years. However, our analysis, which covers a number of issues of principle in the area, ought to be of use when Swedish law is reviewed on account of the coming directive. This can be done, in the first place, to the extent that there is scope to implement the directive in various ways and, in the second place, to the extent it appears appropriate to go beyond the minimum requirements made by the directive. In our analysis of various models, we have not been able to identify a single optimal method to promote gender-equal pay. But we can see that the Swedish regulatory system can be developed.

General observations

It is not yet wholly clear what effects the three models we have analysed will eventually have; this is because they are relatively new. However, our assessment is that the models can be developed and adapted to have a greater effect. In our assessment, this can be done by adapting the Swedish regulations.

The initiative constituted by a legislative amendment concerning gender-equal pay, and the attention around it, may have consequences that may, in turn, contribute to reducing the pay gap. However, it can be difficult in evaluations to differentiate between what is an effect of the legislation as such and what is an indirect consequence of it.

Transparency in relation to employees and jobseekers

Action for transparency ought to be able to contribute to work to achieve gender-equal, non-discriminatory pay and strengthen the possibilities for employees and jobseekers to assert their right not to be subjected to pay discrimination. The existing pay survey regime should therefore be supplemented with provisions on pay transparency. For such measures to be as effective as possible, this openness should cover grouping and job evaluation in addition to pay. An inquiry should look at whether the employer's documentation should also contain the job evaluation performed, including which jobs are judged to be equivalent and the reasons for any pay differences.

Reporting

The British reporting requirement has had a certain positive effect on the pay gap between women and men. Nothing that has emerged indicates that the result would be different in Sweden. It can also be noted that reporting is a much more limited work effort for the employer than a pay survey, since the key figures to be reported do not require any assessments and are, instead, simple to produce. A reporting requirement can therefore usefully be combined with the present pay survey requirement, which may result in a combined effect.

Pay certification

Even though many have regarded the Icelandic model as positive, there are several reasons for not introducing it in Sweden. A combination of a pay survey and certification appears to be unnecessarily burdensome for employers, and it does not appear to be appropriate to replace pay surveys with certification. Moreover, the model is not based on cooperation between employers and employees. Nor does it provide transparency for employees or outsiders. Our overall assessment is that pay certification should not be introduced.

Certain limitations

In some respects, the models analysed are aimed in the first place at pay differences between individuals with the same employer. Another limitation is that pay differences linked to the situation regarding market pay are not necessarily influenced by models based on assessments of discrimination or unreasonable pay differences at one and the same employer. There is therefore a need to clarify the circumstances in which the situation regarding market pay is an acceptable reason for departures from the equal pay principle.

Mapping and analysis of how pay differences can be followed over time

We have given an account of different ways of analysing how the development of pay differences between women and men can be followed over time. We have also mapped existing statistics of relevance for the ability to analyse and follow the development of pay differences. We have also given an account of views regarding the need for statistics on pay differences received from the actors responsible for the statistics we are mapping, i.e. representatives of the social partners, the National Mediation Office and Statistics Sweden.

On the basis of our mapping work and account we have identified four central components that can together speed up the movement towards equal pay. The first component is the Discrimination Act and the equal pay principle. The second component is expanding the knowledge base with the aid of empirical analyses of pay and income that can make economic gender inequality visible and increase knowledge of why pay differences between women and men arise. A third component is the production and application of relevant statistics that provide an impartial basis for decision-makers and the public, which also promotes equal pay. The fourth component is increasing the openness of pay setting by supplementing statistics with transparency. This chapter focuses on the last three components, which are about enlarging the knowledge base with analyses and enlarging existing statistics.

To sum up, we see a need for more analyses that supplement the present ones so as to give a fuller picture of the development of pay differences between women and men, as well as for other groups in

the population based on, age, region of birth and period of stay in Sweden and also for persons with disabilities. In conjunction with this we therefore present two proposals for supplementary analyses.

Gender equality analysis of income differences every fourth year

We propose that the Swedish Gender Equality Agency be commissioned to conduct a gender equality analysis of differences in earned income and other income every fourth year. In analysing earned income account should be taken of hours worked and form of employment, as well as other relevant background variables needed in the analysis. The results of the analysis should be reported on the basis of more grounds of discrimination than gender alone. The agency given the commission should obtain relevant data from Statistics Sweden.

Analysis and monitoring of economic equality for persons with disabilities

We propose that the Government expand Statistics Sweden's present government commission concerning the situation in the labour market for persons with disabilities to also contain an analysis of economic equality for persons with disabilities. Statistics Sweden was commissioned in its appropriation directions for 2021 to produce and publish gender-disaggregated statistics on the situation in the labour market for persons with disabilities. We propose that this commission could be expanded to also include an analysis and follow-up of economic equality for persons with disabilities. In practice this also includes analysing and following up pay differences and other income differences between women and men with disabilities.

Need for expanded, reliable and transparent statistics

We also see a need for expanded, reliable and transparent statistics so as to be able to follow the development of pay differences between women and men at employer level and other relevant levels such as collective agreement area, industry and sector level. However, we

make the assessment that it is not obvious that the overall benefit of the expanded statistics outweighs the administrative burden for employers. As regards the last component, which is related to the European Commission's coming directive for pay transparency, we are unable, as in the preceding chapter, to present proposals that we can say with certainty will not need to be amended significantly within a couple of years. In view of this we therefore do not present any proposals concerning expanded statistics or proposals related to pay transparency even though we see a need. Instead we want to illustrate a number of assessments or, alternatively, some aspects of principle that may be of importance.

It is important to have a broad discussion to analyse horizontal and vertical pay segregation

In our assessment, it is important to have a broad discussion on methods for analysing and calculating horizontal and vertical pay segregation in the labour market so as to obtain greater understanding of the scope of various forms of discrimination.

A clearer gender equality perspective may be needed in Swedish Standard Classification of Occupations (SSYK)

The Swedish Standard Classification of Occupations (SSYK) has a less granular division in many female-dominated occupations than in male-dominated occupations and is not gender neutral. In conjunction with the next update and revision of the SSYK, we recommend that Statistics Sweden, working jointly with the Swedish Gender Equality Agency, incorporate a clearer gender-equality perspective in the classification of occupations.

Access to reliable statistics is essential for a better understanding of why pay differences between women and men arise.

Access to data is essential if government agencies are to be able to carry out the commissions they receive from the Government and to be able to provide decision-makers and the public with knowledge to act on. It is also important that agencies' activity statistics main-

tain high quality. In our assessment, the Government should consider making the Swedish Public Employment Service and Swedish Tax Agency official statistical agencies that will be able to access relevant individual-based official statistics for analytical and evaluation purposes.

In our assessment, the National Mediation Office should consider expanding the pay structure statistics with the variables period of stay and region of birth so as to be able to follow the question of discrimination in setting pay on grounds other than gender.

Need for enhanced statistics on working hours and form of employment

In carrying out our remit we see a need for improved statistics regarding individual data about working hours and form of employment. However, the production of these statistics involves an administrative burden on employers, which means that the benefit of having these statistics probably does not outweigh the cost that may be involved in producing these statistics.

Both statistics and transparency can be effective as supplementary tools

A publication of gender-disaggregated statistics can be an effective tool that counters unwarranted pay differences and promotes gender-equal pay at employer level. In our assessment, the following aspects of principle can be of importance in any introduction of pay transparency and publication of gender-disaggregated statistics. First, we want to point out that a relevant agency could to make public and publish gender-disaggregated statistics of gross pay and benefits at employer level. Second, we want to stress that the dividing line regarding which employers should be covered by publication of gender-disaggregated statistics needs to be justified in terms of the protection of personal data (Article 10 of the Commission's proposal for a directive on measures for pay transparency). Third, we want to point out that the information published could be accompanied by employer-specific information to make more comparisons possible. Fourth, consideration can be given to also planning for an impact evaluation should pay transparency be introduced.

Measures for increased gender equality at workplaces

By highlighting relevant parts of the Work Environment Act and the Discrimination Act and the importance of collective agreements to work on active measures, we have established that there are tools for gender-equal workplaces. We have also analysed the possibilities of introducing a voluntary system of gender-equality certification. Moreover, we have analysed what other methods can contribute to more gender-equal workplaces. On the basis of this analysis, we have drawn the following conclusions that form the basis for proposals we present.

A voluntary system of gender-equality certification should not be introduced

It appears to be more appropriate to use the tools already in place and to have compliance with them than to introduce a voluntary system of gender-equality certification. The disadvantages of introducing a voluntary system of gender-equality certification are greater than the advantages and a system of voluntary gender-equality certification should therefore not be introduced.

The Discrimination Act and the Work Environment Act should continue to be the most important tools for gender-equal workplaces

It is more appropriate for employers to use the rules already in place through effective supervision and to take the measures required to increase compliance with active measures than to introduce a voluntary system of gender-equality certification.

Collective agreements are important tools for gender-equal workplaces

Collective agreements have a central role in influencing the work environment and working conditions. Through these agreements the social partners can contribute to greater gender equality in workplaces, and collective agreements are important tools as a core com-

ponent of the Swedish labour market model and of the partners' responsibility for terms of employment and a good workplace.

A model is needed to study differences in and between industries and organisations

More knowledge is needed about how the organisation of work in different industries and organisations has consequences for work-related mental ill health among women and men. The Gender Equality Agency has already discussed how such a model can be designed on a more theoretical plane. It needs to be adjusted and adapted to enable agencies to apply it in their activities.

Based on the above, the Inquiry presents the following proposals

The Gender Equality Agency report *Sources of understanding of differences in mental health* (2021:7) describes a model for how differences in work-related ill health arise and what measures can be applied at different levels to counter them. We propose that the Government give the Gender Equality Agency a commission to adjust this existing model, in consultation with relevant agencies and researchers, so that it can be adapted to the activities of various relevant agencies. Gender Equality Agency report 2021:7 should form the basis for this work.

Measures for more gender-equal distribution of support resources

We have analysed six aspects linked to the governance of gender equality policy: the political level, the Government Office's organisation of and work on gender mainstreaming, the support that government agencies are given linked to that work and following up gender mainstreaming, the internal governance and organisation of these agencies' objectives-based work on gender equality, how these agencies' work is followed up and examined and the procurement of public activities. On the basis of this analysis, we have drawn the following conclusions that form the basis for proposals we present.

The Government Offices' follow-up and feedback on agencies' reports of how they have contributed to achieving the objectives of gender equality policy needs to be strengthened

Structures for following up agencies' work on gender equality seem to be well-adapted to this work at a formal and principled level. However, in the Government Offices' dialogues with agencies, gender equality seems to be primarily dealt with in connection with special commissions. It is therefore important that when the Government gives an agency commissions, both in its appropriation directions and as separate commissions, action is taken to ensure that the agency reports back and follows up in a systematic way that ensures that the Government has sufficiently correct supporting information.

The support for agencies in developing the governance and follow-up of gender equality work is adequate

Agencies receive adequate support both from the Gender Equality Agency and from the Swedish Financial Management Authority (ESV) linked to the development and follow-up of gender equality work.

Agencies have not succeeded in integrating their gender equality work in their normal governance and follow-up processes

Our compilation shows that, in some cases, there is a gap between working procedures and guidelines and how gender equality work is carried out in practice in the agencies examined. Even though the agencies state that gender equality work has to be an integral part of their activities, this is not always the case. In addition, there are deficiencies in the examined agencies' reporting of statistics and analyses of gender-(un)equal outcomes and reporting of how their activities contribute to achieving the targets of gender equality policy.

Agencies need to include more variables than gender in their analyses

It is not always enough to report and analyse gender differences; instead, where relevant, agencies should also study variations in different groups linked to commissions and target groups. For instance, information about age and gender is something that all agencies working with contacts with individuals can apply in their analyses.

The follow-up of the exercise of public authority and of contacts with individuals are carried out using less systematic methods than analyses of outcomes of activities

Follow-up work is conducted with a varying degree of systematics and varies significantly when it comes to analyses of gender differences. When agencies' follow-up of the exercise of public authority and of interactions with citizens uses less systematic methods than the analyses conducted of outcomes of their activities, important answers are not given as to when and why gender differences arise.

The Swedish National Audit Office is deficient in its assessment of whether gender-disaggregated statistics are relevant to decision-makers

Agencies have deficiencies in their annual reports regarding both the reporting of gender-disaggregated statistics and analyses of gender differences. These deficiencies are something that the Swedish National Audit Office has not drawn attention to.

The gender equality perspective in the area of procurement needs to be clarified

The gender equality perspective in the area of procurement needs to be clarified. Private actors awarded contracts should be subject to the same requirements to follow regulations and report results as agencies are. There is also a need for the Swedish Public Employment Service, which is the agency that procures activities aimed directly at individ-

uals, to specify clearer gender equality requirements in contracts and tender documentation.

Based on the above, the Inquiry presents the following proposals

We propose that the commission given by the Government to the Financial Management Authority (ESV) in its appropriation directions for 2022 should be a permanent commission and that funding should be secured for this. We also propose that the Government should commission relevant agencies to show in a specific and methodical way how their activities contribute to achieving the milestone targets of gender equality policy. The indicators for each milestone target produced by Statistics Sweden can be used to measure the agency's effectiveness. This commission should be reported as part of the agency's normal follow-up and reporting and not in the form of special commissions. We also propose that the Government should commission relevant agencies to work on gender equality budgeting, and that this work should be followed up and reported in the agencies' annual reports.

We recommend that the Government formulate a separate objective for gender equality in its procurement strategy. In addition, we propose that the Government give the National Agency for Public Procurement the task of integrating a gender equality perspective in its activities and that this task should be regulated in the statutory instructions adopted by the Government for this agency. We also recommend that the Swedish Public Employment Service has a clear gender equality requirement when it procures private actors and that it carefully follows up the distribution of measures and results for different groups of job-seeking women and men at these actors.

Measures for more gender-equal information and guidance

We have identified three areas of central importance for agencies with contacts with individuals: information about financial impacts, greater digitalisation and central government's interactions and meetings with people. All these areas touch on the agencies' activities for information and guidance and are intended to increase economic gender equality.

There is a need for joint agency information about economic impacts

More agencies should start trials of nudging. It would be simpler for individuals to make well-informed choices if there was a calculation tool that calculates the impact on disposable income in a readily accessible way.

Gender equality important when digitalisation is given a greater role

As more agencies digitalise their activities, administration-wide digitalisations given an ever-increasing role. If digitalisation is to contribute to the target of economic gender equality, it is important that everyone has the same possibilities and access to agencies' information and guidance. Account needs to be taken not only of gender, but also of aspects like accessibility and adaptation based on different needs. The Agency for Digital Government (DIGG) has a central role in questions concerning digitalisation in public administration. It is of great importance that agencies conduct systematic and recurring follow ups of their work from a gender-equality perspective, which that Agency does not do today.

Gender-equal treatment important in central government's interactions with people

When more and more agencies expand digital contact routes, those who prefer or need non-digital contact routes are referred to the offices of the National Government Service Centre. This means that the role of the National Government Service Centre increases in pace with increased digitalisation of other agencies. It also means that it is of great importance that individuals are given treatment that is gender-equal and equal in other respects by the Centre. It is of great importance that agencies conduct systematic and recurring follow ups of their work from a gender-equality perspective, which the National Government Service Centre does not do today.

Based on the above, the Inquiry presents the following assessments and proposals

Our assessment is that the Government should consider commissioning Statistics Sweden to produce supporting information about how to design a tool for statistical calculations that calculates the impacts of different choices for disposable income.

We propose that the Government commission the Agency for Digital Government to follow up and analyse the digitalisation of public administration from a gender equality perspective. We also propose that the Government give the Agency for Digital Government the task of drafting a strategy for how the Agency can integrate a gender equality perspective in its activities and that its gender equality commission be regulated in the statutory instructions adopted by the Government for this agency.

We propose that the Government commission the National Government Service Centre to systematically follow up and analyse the activities of its service offices from a gender equality perspective and to take account of other relevant variables in order to follow up whether individuals are treated differently when meeting the Centre. We also propose that the Government give the National Government Service Centre the task of drafting a strategy for how the Centre can integrate a gender equality perspective in its activities and that its gender equality commission be regulated in the statutory instructions adopted by the Government for this agency.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Bakgrund

Att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut, är ett av regeringens delmål för jämställdhetspolitiken. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och förutsättningar i fråga om såväl anställnings-, löne- och andra arbetsvillkor som utvecklingsmöjligheter i arbetet. Kvinnor och män ska också ha samma möjligheter att starta och driva företag som kan växa och generera en inkomst. I våra direktiv konstateras dock följande.

Kvinnor har fortfarande lägre sysselsättningsgrad, kortare arbetstid, högre frånvaro från arbetet samt lägre lön och arbetsinkomster än män (se kapitel 2 för en genomgång). Kvinnors lägre genomsnittliga arbetsinkomster beror delvis på att färre kvinnor än män deltar i arbetskraften och att fler kvinnor än män arbetar deltid. Kvinnor har också en högre frånvaro på grund av både föräldraledighet och ohälsa. Ytterligare en viktig förklaring till kvinnors lägre arbetsinkomster är att arbetsmarknaden kännetecknas av en könsmissig uppdelning, där kvinnor är överrepresenterade i yrken och befattningar med lägre löner. Skillnaderna i arbetsinkomst i förvärvsaktiv ålder bidrar till inkomstskillnader mellan kvinnor och män bland pensionärer. Kvinnors arbetsinkomster har visserligen ökat i snabbare takt än mäns sedan mitten av 1990-talet, och skillnaderna mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden har minskat, men utvecklingen går långsamt. Utvecklingen motverkas av den ökade betydelsen av kapitalinkomster, som är mer ojämnt fördelade mellan kvinnor och män. Skillnaderna i arbets- och kapitalinkomster utjämnas till viss del av transfereringar och skatter. Kvinnor hade till exempel 2019 i genomsnitt 78 procent av mäns individuella disponibla inkomst, det vill säga en persons

samtliga inkomster minus skatter (se kapitel 2 för en ingående diskussion om olika typer av inkomster). Denna siffra har inte förändrats nämnvärt sedan 1995. Även om det finns stora variationer inom gruppen kvinnor och inom gruppen män, kvarstår omfattande ekonomiska klyftor mellan kvinnor och män, vilket innebär att de inte har samma möjligheter till ekonomisk självständighet livet ut.

1.2 Utredningens uppdrag

Kommissionen ska främst lämna förslag på åtgärder som bidrar till att främja jämställda löner, jämställda livsinkomster, en jämställd fördelning av det offentliga stödåtgärder till kvinnor och män samt jämställda arbetsplatser (dir. 2020:22). Kommittédirektiven bifogas i sin helhet i betänkandet (se bilaga 1). Kommissionen har fem deluppdrag:

1. För att främja jämställda löner genom att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män, ska kommissionen kartlägga behovet av statistik över löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå och analysera hur löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå kan följas över tid samt väga nyttan av sådan statistik mot eventuell administrativ börda för arbetsgivare,
2. För att främja jämställda löner genom att motverka osakliga löneskillnader, ska kommissionen analysera den isländska modellen för lönecertifiering och den brittiska respektive tyska modellen för lönetransparens med fokus på hur dessa skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige, och vilka resultat och konsekvenser de i så fall skulle få, samt utifrån denna analys lämna förslag på fortsatta åtgärder,
3. För att främja jämställda livsinkomster, ska kommissionen göra en översyn av relevanta myndigheters information till och vägledning för kvinnor och män, flickor och pojkar, och utifrån denna analys lämna förslag på åtgärder samt för att främja en jämställd fördelning av det offentliga stödåtgärder genom att komma tillrätta med osakliga könsskillnader, kartlägga hur offentliga stöd-

åtgärder fördelas mellan kvinnor och män och analysera deras ekonomiska effekter samt lämna förslag på åtgärder,¹

4. För att främja jämställda arbetsplatser, ska kommissionen se över alternativa metoder och möjliga åtgärder, analysera förutsättningarna för införande av ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem för arbetsplatser med beaktande bland annat av förekomsten av andra typer av certifieringar på arbetsmarknaden, och lämna förslag på hur ett sådant system skulle kunna utformas, samt
5. Verka för en bred diskussion och sprida kunskap om hur ekonomisk jämställdhet generellt och jämställda livsinkomster specifikt kan främjas.

För uppdrag 3 lämnade kommissionen den 25 januari 2021 en delredovisning (Komm2021/00077/A 2020:01-1) bestående av kartläggning och analys av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, samt en översyn av hur relevanta myndigheter ger information och vägledning till kvinnor och män. Delredovisningen bifogas i betänkandet (se bilaga 3 & 4). Eftersom vi inte lämnade förslag i delredovisningen gör vi det i betänkandet.

Vårt arbete ska enligt direktiven genomsyras av ett perspektiv som innebär att genomgående beakta och lyfta fram de olika villkor i fråga om ekonomisk jämställdhet som kan råda för kvinnor och män födda i olika länder², belysa de villkor som råder för kvinnor och män med låg disponibel inkomst och ta hänsyn till förhållandena för kvinnor och män med funktionsnedsättning, samt beakta övriga diskrimineringsgrunder och andra faktorer som kan påverka kvinnors och mäns möjligheter till egen försörjning.³

¹ Enligt direktiven ska eventuella förslag till förändringar inte omfatta socialförsäkringsbalkens regler.

² Vi undviker att använda uppdelningen av individer i termer av inrikes och utrikes födda, då uppdelningen är problematisk genom att den skapar kategorier av människor enbart baserat på huruvida en person är född inom eller utom Sveriges gränser (se SOU 2004:48).

³ I delredovisningen lyftes detta fram i kartläggningen och i översynen av myndigheters information. Vi genomförde också en särskild granskning av Arbetsförmedlingens arbete med arbetsmarknadsutbildning för nyanlända kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning. I betänkandets olika kapitel lyfts dessa perspektiv genomgående fram.

1.3 Utredningens arbetsformer

Utredningen startade sitt arbete i mars 2020 och under 2020 låg fokus framför allt på det deluppdrag som redovisades till regeringen i en delredovisning den 25 februari 2021 (se bilaga 3 & 4). Efter att delredovisningen hade färdigställts koncentrerades arbetet till den del av uppdraget som behandlas i betänkandet.

Utredningsarbetet har genomförts i samråd med utredningens sakkunniga och experter. Sakkunniga och experter har tagit del av utredningens utkast till bakgrundstexter, överväganden och förslag och lämnat synpunkter på innehållet. Gemensamma sammanträden har hållits vid tio tillfällen, varav sex har ägt rum under 2021.

Utredningen har därutöver haft dialog med företrädare för arbetsmarknadens parter. Från arbetstagersidan har utredningen haft dialog med LO, TCO och Saco. Vidare har utredningen haft dialog med följande enskilda fackförbund: Vision, Akademikerförbundet SSR, Vårdförbundet, Kommunal, Handelsanställdas fackförbund, Unionen, Sveriges ingenjörer, Fackförbundet ST, Akava, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, IF Metall och Byggnads. På arbetsgivar sidan har utredningen haft dialog med Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Arbetsgivarverket. Vi har också haft dialog med följande arbetsgivarförbund: KFO, Industriarbetsgivarna, Svensk Handel, Teknikföretagen, Almega och Fremia.

1.3.1 Redovisning av det utåtriktade uppdraget

Vi har haft som uppdrag att verka för en bred diskussion om hur ekonomisk jämställdhet generellt och jämställda livsinkomster specifikt kan främjas. Då vi har verkat under Covid-pandemin har vi behövt anpassa vårt utåtriktade arbete. Det innebär att vi har arrangerat flera digitala seminarier. Det första seminariet, *Inkomstgapet oförändrat sedan 1995 – vad kan göras för jämställda livsinkomster?*, anordnades den 3 december 2020. Under seminariet belystes olika ämnen som lön, inkomster, arbetstid, utbildning och pensioner ur ett jämställdhetsperspektiv. Medverkande var representanter från arbetsmarknadens parter, forskare och myndigheter. Kommissionären

Nina Åkestam Wikner modererade. Seminariet livesändes, men går fortsatt att se via kommissionens webbplats.⁴

Under hösten 2021 arrangerade vi ytterligare fyra digitala seminarier. Temat för seminarierna var intersektionalitet, statistikens vikt vid beslutsfattande, lönekartläggning och sexuella trakasserier samt jämställda arbetsplatser. Kommissionären Nina Åkestam Wikner diskuterade tillsammans med en inbjuden expert på respektive tema. De som deltog var Annika Härenstam, professor emerita i arbetsvetenskap, Barakat Ghebrehawariat, statsvetare och expert på normkritisk kommunikation, rasism och mångfald, Johanna Rickne, professor i nationalekonomi samt kommissionären Mahmood Arai, professor i nationalekonomi. Samtliga seminarier finns att se på kommissionens webbplats.

Kommissionen har också deltagit i andra aktörers seminarier, samtal, konferenser och andra sammanhang. Några exempel är seminarier och konferenser som har arrangerats av Almi, Forum för Jämställdhet Integrationspakten, Jämställdhetsmyndigheten, Klimatriksdagen, Ownershift, Sveriges Kvinnolobby och SNS. Kommissionen har också deltagit i internationella sammanhang som FN:s Kvinnokommissions årliga möte (CSW65) och kommenterat på OECD-rapporten *Pay Transparency Tools to Close the Gender Wage Gap*. Vår delredovisning (Komm2021/00077/A 2020:01-1) lämnades över till regeringen den 25 januari 2021. Vi har sedan redovisat den för ett flertal myndigheter, däribland Myndigheten för Tillväxtanalys, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Jämställdhetsmyndigheten, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Samordningsförbundet i Jämtland samt på en gemensam träff för alla JiM-myndigheter. Vi har också redovisat delredovisningens resultat för riksdagens arbetsmarknadsutskott och för JiM-myndigheternas generaldirektörer på ett av jämställdhetsministerns seminarium.

Därutöver har vi publicerat debattartiklar i bland annat Alltinget och Arbetet. Ordförande, kommissionärer och utredningssekreterare har dessutom medverkat i såväl radio- som poddsändningar samt intervjuats i och bidragit med information till en rad artiklar i olika medier såsom Arbeidsliv i Norden, TT och Sveriges Radio.

⁴ www.sou.gov.se/a-202001-kommission-for-jamstallda-livsinkomster.

1.3.2 Parallella utredningar

Parallellt med Kommissionen för jämställda livsinkomster pågick Jämlikhetskommissionen som lämnade sitt betänkande *En gemensam angelägenhet* i augusti 2020 (SOU 2020:46). Jämlikhetskommissionen hade i uppdrag att utreda möjligheterna att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och lämna förslag som kan bidra till ökad integration och jämställdhet i samhället. Vi har löpande tagit del av jämlikhetskommissionens arbete.

Vårt arbete har också pågått samtidigt som *Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen* som har haft i uppdrag att bland annat se över vilka åtgärder som behövs för att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (dir. 2018:99). Utredningen har överlämnat ett delbetänkande gällande den delen av sitt uppdrag (SOU 2020:79) som har remissbehandlats under 2021. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 2021:94) den 1 december 2021.

1.3.3 EU-kommissionens förslag till direktiv

EU-kommissionen lämnade under tiden för vårt arbete ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom ökad insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer, COM (2021) 93. Förslaget är vid tidpunkten för överlämnande av betänkandet föremål för förhandling. Vid ett slutligt antagande av direktivet kommer det sannolikt att behövas en översyn av svensk rätt på området för att säkerställa att den motsvarar kraven i direktivet. Direktivförslaget överlappar i flera delar de modeller vi enligt våra direktiv ska analysera.

1.3.4 Faktainsamling och intervjuer

Våra bakgrundsanalyser har i stora delar utgått från befintlig forskning, myndighetsrapporter och andra rapporter samt från befintlig statistik och egna beräkningar. Vi har vidare ställt frågor till och haft dialoger med myndigheter. Vi har skickat frågeformulär till ett urval myndigheter för att få underlag om hur de informerar och vägleder

kvinnor och män/flickor och pojkar samt hur det relaterar till deras befintliga jämställdhetsuppdrag. Dessa underlag har använts för analyser i vår delrapport (se bilaga 3 & 4) samt i detta betänkande. Vidare har frågor ställts till myndigheter gällande analyser och uppföljning kopplat till deras jämställdhetsuppdrag och verksamhet. Vi har också ställt frågor till och talat med företrädare för Regeringskansliet. I bilaga 5 redovisas vilka myndigheter och organisationer som vi har samtalat med och intervjuat. Vidare har vi ställt frågor till aktörer som utfärdar jämställdhets- och jämlikhetscertifiering av arbetsplatser.

Vi har i våra statistiska analyser använt databasen Stativ 2018, en individdatabas som administreras och utvecklas av Statistiska centralbyrån (SCB). Syftet med databasen är att utgöra underlag för beskrivning och analys avseende integration, segregation, jämställdhet och migration. Stativ 2018 innehåller uppgifter om samtliga personer folkbokförda i Sverige den 31 december 2018 och är till övervägande del uppbyggt kring data som har sin källa i administrativa system (se kapitel 2 för mer information).

Vi har gett ett antal forskare och utredare i uppdrag att skriva underlagsrapporter för olika delar av vårt uppdrag:

- Catharina Calleman, professor emerita, Stockholm och Örebro Universitet, *En samling exempel av hur kollektivavtal, utöver lön, kan tänkas påverka livsinkomster för kvinnor och män – sammanfattning och observationer.*
- Eberhard Stüber, jur.kand., *Pay transparency – ett nordiskt perspektiv med Island som utgångspunkt.*
- Laura Carlson, professor, Stockholms universitet, *Likalönelagar i UK och Tyskland.*
- Lena Svenaeus, fil.dr., Lunds universitet, *Likalönelagar i Kanada.*
- Åsa Gunnarsson, professor, Umeå universitet, *Skattesystemets betydelse för jämställda livsinkomster.*

Rapporterna finns publicerade på utredningens webbplats.⁵

⁵ www.sou.gov.se/a-202001-kommission-for-jamstallda-livsinkomster.

1.3.5 Begrepp som används i betänkandet

I detta avsnitt redogör vi översiktligt för vissa begrepp som används i betänkandet.

Ekonomisk jämställdhet

Ekonomisk jämställdhet avser fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter, villkor och förutsättningar i fråga om tillgång till arbete, anställnings-, löne- och andra arbetsvillkor som berör arbetsmarknaden. I regeringens delmål om ekonomisk jämställdhet ingår också arbetsmiljö, liksom lika möjligheter och villkor i fråga om företagande. Det betalda arbetet ska inte bara ge ekonomisk självständighet i förvärvsaktiv ålder, utan också ge förutsättningar för ekonomisk trygghet och självständighet under pensionsåren. Många kvinnor riskerar en sämre pension på grund av att de har tagit huvudansvaret för barnen i många år, bland annat genom att ta ut merparten av föräldraförsäkringen och att arbeta deltid, medan många män har förvärvsarbetat på heltid och sparat ihop till sin pension.

Ekonomisk jämlikhet

Jämlikhet handlar ytterst om att människor är lika mycket värda och har samma förutsättningar, möjligheter och villkor i samhället. Ekonomisk jämlikhet utgör en central del av den övergripande jämlikheten. Den ekonomiska jämlikheten påverkas av en rad faktorer, till exempel skillnader i humankapital, det vill säga enskilda individers produktiva förmåga, maktförhållanden, ett samhälles demografiska situation, den tekniska utvecklingen och internationaliseringen av ekonomin (SOU 2020: 46). Begreppet kan användas för att förklara ekonomiska ojämlikheter ifråga om kapital och inkomster, men även ge perspektiv på levnadsförhållanden kopplade till exempelvis hälsa och arbete inom välfärden. Välfärdsdiskussioner har ofta ekonomiska variabler som inkomster och förmögenheter i fokus, men den upplevda välfärden eller livstillfredsställelsen beror också av utbildning, hälsa och det sociala kapitalet.

Intersektionalitet

Kommissionen ska enligt direktiven ha ett intersektionellt perspektiv som tar in hur olika faktorer tillsammans påverkar kvinnors och mäns ekonomiska makt, till exempel hur det påverkar ens förutsättningar vad gäller egen försörjning att vara kvinna (eller man) och både ha en funktionsnedsättning och vara född utanför Sverige. I betänkandet använder vi det intersektionella perspektivet som ett analysredskap. Eftersom strukturer som leder till diskriminering ofta följer liknande mönster oavsett om det rör kvinnor eller andra grupper, bör jämställdhetsfrågor inte separeras från annat jämlikhetsarbete. Snarare kan de berika varandra och snabba på processerna.

När det gäller frågor om bland annat arbete, arbetsmarknad och löner använder vi det intersektionella perspektivet för att uppmärksamma hur skillnader skapas i organiseringen av arbetslivet. Det handlar framför allt om att synliggöra olika faktorer som verkar samtidigt. Genom att ta hänsyn till flera av de här faktorerna samtidigt kan förståelserna för hur arbetslivet har olika effekter för olika kvinnor och män på pension, familjeliv, hälsa, välbefinnande och möjlighet till aktivt och jämställt deltagande i samhället ökas. Det kan också handla om marknadsreformer som har gett upphov till nya former av ojämlikhet i arbetslivet, till exempel gig-jobben som kännetecknas av låg anställningstrygghet och begränsat inflytande över arbetssituationen. Förändringar i arbetslivet påverkar kvinnor och män på olika sätt och kan förstärka diskriminerande strukturer.

Vidare innebär den intersektionella ansatsen att vi analyserar hur de kategorier som används inom statistik, forskning och politiskt beslutsfattande kan producera och reproducera stereotyper och föreställningar om socialt konstruerade grupper, och vilken påverkan dessa stereotyper och föreställningar kan ha på människors livsinkomster. Det intersektionella angreppssättet används i analyser av hur normer och stereotyper kan påverka myndigheternas bemötande och stöd till befolkningen (se bilaga 3 & 4).

Kön

I denna utredning används juridiskt kön som begrepp när vi hänvisar till kön, alltså det kön som är registrerat i folkbokföringen. Jämställdhetspolitiken utgår oftast i grunden från de två juridiska könen

som finns i Sverige, kvinna och man. Det finns individer i samhället som inte identifierar sig som något av dessa kön, vilket är viktigt att ha i åtanke när analyser kring jämställdhet görs.

1.3.6 Individuella rättigheter

En av våra utgångspunkter är att vårt uppdrag handlar om mänskliga rättigheter. Individperspektivet är viktigt, liksom rätten att inte bli diskriminerad. Vi vill därför framhålla ett antal i det här sammanhanget särskilt betydelsefulla åtaganden Sverige som stat har gjort när det gäller mänskliga rättigheter.⁶

Förenta nationernas (FN:s) allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna utgör grunden för det globala, regionala och nationella regelsystemet om mänskliga rättigheter. Den allmänna förklaringen har utvecklats i en rad deklARATIONER och konventioner, och Sverige är liksom andra EU-medlemsstater part i ett antal FN-fördrag om mänskliga rättigheter. Sverige har bland annat ratificerat FN-konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Europarådet bildades för att bland annat främja rättsstatsprincipen, demokrati, mänskliga rättigheter och social utveckling (se ingressen och artikel 1 i Europarådets stadga). Europarådets medlemsländer har antagit den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna för att nå dessa mål.

Till detta kommer EU:s fördrag och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Fördraget och stadgan utgör i sin tur grunden för EU:s regelverk om diskriminering, bland annat genom flera EU-direktiv om diskriminering. Könssdiskriminering i arbetslivet regleras i det så kallade recastdirektivet.⁷

Vi vill också framhålla ILO konvention (nr 100) angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde. Även om konventionen kan genomföras genom kollektivavtal, är staten skyldig att se till att rättigheterna i konventionen respekteras även om de genomförs genom kollektivavtal.

⁶ För en mer omfattande genomgång, se till exempel SOU 2015:86 och SOU 2016:87.

⁷ 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 (omarbeting).

Det svenska statskicketets grunder regleras i 1 kap. regeringsformen (RF). Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person, enligt 1 kap. 2 § femte stycket RF. Enskilda personer skyddas av diskrimineringslagen, DL, (2008:567). Lagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder, enligt 1 kap. 1 § DL. Den ställer också krav på att arbetsgivare arbetar med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter, enligt 3 kap. 1 § DL.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet har åtta kapitel. I kapitel 2 analyserar vi faktorer som påverkar den ekonomiska jämställdheten. Där redogör vi också för skillnader i kvinnor och mäns livsinkomster. I kapitel 3 analyserar vi den isländska modellen för löncertifiering och den brittiska respektive tyska modellen för lönetransparens, med fokus på hur dessa skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige. I kapitel 4 kartlägger vi behovet av statistik över löneskillnader mellan kvinnor och män samt analyserar hur löneskillnader mellan kvinnor och män kan följas över tid för att skapa bättre möjligheter att nå de jämställdhetspolitiska målen. I kapitel 5 analyserar vi huruvida ett system för frivillig jämställdhetscertifiering bör införas och andra åtgärder för att få jämställda arbetsplatser. I kapitel 6 analyserar vi styrkedjan för jämställdhetspolitiken och hur den kan påverka fördelningen av stöd och resurser mellan kvinnor och män. I kapitel 7 diskuterar vi hur så kallad nudging kan användas för att bidra till ökad ekonomisk jämställdhet samt frågan om hur myndigheter vars verksamhet ännu inte har ett jämställdhetsperspektiv kan utvecklas. Betänkandet avslutas med konsekvensbedömningar i kapitel 8.

2 Faktorer som påverkar den ekonomiska jämställdheten

Regeringens delmål om ekonomisk jämställdhet innebär att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och förutsättningar när det gäller tillgången till arbete och i fråga om anställnings, löne- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Delmålet omfattar även att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att starta och driva företag. Det avlönade arbetet ska inte bara ge ekonomisk självständighet i förvärvsaktiv ålder, utan också innebära ekonomisk trygghet och självständighet under pensionsåren. Regeringen definierar ekonomisk självständighet som att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor att försörja sig själva och sina eventuella barn. En utgångspunkt är att kvinnor och män ses som individuellt ansvariga för sin försörjning. Att skatter och socialförsäkringar är knutna till individen främjar en jämn fördelning av både betalt och obetalt arbete.

Delmålet om ekonomisk jämställdhet har ett livscykelperspektiv, som tar sikte på de ekonomiska villkoren kvinnor och män har som individer livet ut. Avgörande för att kunna följa upp regeringens delmål är att studera fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män som omfattar inkomster från arbete, näringsverksamhet och kapital samt inkomster i form av ersättningar och bidrag från transfereringssystem. Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män påverkas även av skatter och avgifter. Som det konstateras i våra direktiv (dir. 2020:22) är verkligheten komplex; en hel del andra faktorer som utbildning, deltidsarbete och anställning inverkar också på kvinnors och mäns ekonomiska resurser, särskilt sett över ett helt arbetsliv. Mot bakgrund av detta belyser vi i detta kapitel ett antal faktorer som på olika sätt och i olika grad påverkar den ekonomiska

jämställdheten. Syftet är att bidra med ökad kunskap om kvinnors och mäns livsinkomster och om de faktorer som påverkar den ekonomiska jämställdheten samt att ge en sammantagen bild över hur dessa faktorer i förlängningen påverkar kvinnors och mäns livsinkomster.

Regeringen konstaterar att stora framsteg har gjorts när det gäller ekonomisk jämställdhet och att trenden är fortsatt minskade ekonomiska klyftor (prop. 2021/22:1). Samtidigt är samhället långt ifrån jämställt och målet om ekonomisk jämställdhet är fortfarande inte uppnått. Det kvarstår omfattande ekonomiska klyftor såväl mellan kvinnor och män som inom gruppen kvinnor och män. Därför belyser vi i detta kapitel hur olika faktorer påverkar kvinnor och män beroende på om de är födda i Sverige eller utomlands, om de har hög eller låg inkomst och/eller om de har en funktionsnedsättning. I vår delredovisning (Komm2021/00077/A 2020:01-1, bilaga 3 & 4 i betänkandet) redovisade vi fördelningen av stödåtgärder inom olika politikområden och kunde konstatera att det råder en ojämn fördelning av offentliga stödåtgärder mellan kvinnor och män, och att fördelningen har konsekvenser för kvinnors och mäns inkomster både på kort och lång sikt. Tillsammans med vår delredovisning utgör detta kapitel en viktig bakgrund till och kontext för efterföljande kapitel.

Kapitlet är disponerat som följer. Inledningsvis redogör vi för det gap i livsinkomster som finns mellan kvinnor och män. I nästa del beskriver vi fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män och hur det i förlängningen har en inverkan på jämställda livsinkomster. Efterföljande del handlar om kvinnor och män på arbetsmarknaden och berör bland annat diskriminering och den könssegrerade arbetsmarknaden. Efter det följer ett avsnitt om strukturer och normer som påverkar förutsättningar för individer att göra val. Avslutningsvis diskuteras systemrelaterade faktorer som har påverkan på inkomstgapet mellan kvinnor och män.

2.1 Behov av analyser ur flera dimensioner trots brister i statistiken

En avgörande fråga när man mäter ekonomisk jämställdhet är vilket inkomstbegrepp som tillämpas. Boschini med flera (2018) redogör för olika aspekter som bör beaktas vid mätningar av inkomstskillnader mellan kvinnor och män. För det första finns olika typer av

inkomster. Ur ett beskattningsperspektiv kan inkomsterna delas upp i tre olika inkomstslag efter hur de beskattas: inkomst av tjänst, inkomst av näringsverksamhet och inkomst av kapital. En del studier begränsar sig till att bara analysera inkomst av tjänst och då särskilt löner med fokus på timlön, heltidsekvivalenta löner, eller arbetsinkomster som är det faktiska intjänade beloppet som erhålls från förvärsarbete.¹ Ur ett jämställdhetsperspektiv kan skillnaden mellan de olika inkomstslagen vara betydande. Kvinnor och män kan till exempel ha samma timlön men olika arbetsinkomster, och därmed livsinkomster, beroende på tjänsteomfattningen. Eftersom kvinnor i större utsträckning än män arbetar deltid har de i genomsnitt betydligt lägre arbetsinkomster än heltidsarbetande. För det andra beror valet av inkomstbegrepp på vad som avses att mäta. Om fokus är på arbetsmarknadens funktionssätt, kan löner och arbetsinkomster ligga närmast till hands. Vid internationella jämförelser kan det vara viktigt att skilja på inkomster (före och efter skatt) och transfereringar eftersom skattesatser och välfärdssystemens transfereringar kan skilja sig åt väsentligen mellan länder. I situationer där individers konsumtionsmöjligheter är av intresse, kan det vara relevant att beakta inkomster efter skatt och transfereringar – det vill säga den disponibla inkomsten.

Vanligtvis används ett hushållsbaserat inkomstbegrepp i fördelningsanalyser, men ur ett jämställdhetsperspektiv är det i första hand relevant att studera de resurser individen direkt förfogar över (SOU 1997:87). Då är det mera relevant att studera kvinnors och mäns disponibla inkomster snarare än hushållens disponibla inkomster. Kvinnors respektive mäns individuella disponibla inkomster är alltså den totala summan av alla inkomster och transfereringar (till exempel barn- och bostadsbidrag samt försörjningsstöd) minus slutlig skatt.² Vi utgår också i hela betänkandet från den individuella disponibla inkomsten när vi talar om individers inkomster.

Många underlag, inklusive regeringens ekonomiska jämställdhetsbilaga (prop. 2020/21:1, bilaga 3), utgår från redovisade inkomster för

¹ Enligt Skatteverket är arbetsinkomster sådana inkomster av anställning eller av annat förvärsarbete som anges i vissa uppräknade paragrafer i inkomstskattelagens (IL) 67 kap. 6 §. I stora drag handlar det om inkomster som ger rätt till jobbskatteavdrag såsom lön, arvoden, sjuklön, inkomst från aktiv näringsverksamhet med mera.

² Läs mer om inkomstbegrepp:

www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/jamstalldhet/ekonomisk-jamstalldhet/inkomster-och-loner/disponibel-inkomst-per-konsumtionsenhet-for-hushall-2064-ar-efter-hushallstyp/. Hämtat 22.01.17.

kvinnor och för män som bland annat finns i den officiella inkomststatistiken för att analysera ekonomisk jämställdhet. Ekonomisk jämställdhet handlar dock också om alla andra inkomster som inte fångas in i den officiella inkomststatistiken. Det handlar även om möjligheter att ackumulera inkomster över tid. Av den anledningen kan det vara relevant att studera tillgångarnas, eller förmögenheternas, sammansättning och inverkan på ekonomisk jämställdhet.³ Samtidigt påpekar flera forskare att de kapitalinkomster som inkluderas i den officiella inkomststatistiken inte är tillräckligt för att studera kapitalinkomster på ett fullständigt sätt (se bland annat Björklund m.fl. 2019, Konjunkturrådet 2018). Ownershift (2021) beskriver till exempel att det råder stora könsskillnader i både mark- och husägande, men att tillgång till årlig uppdaterad och könsuppdelad statistik avseende ägande är mycket begränsad. Att den officiella inkomststatistiken är begränsad när det gäller kapitalinkomster beror på att den huvudsakliga datakällan är inkomstdeklarationerna, vilket betyder att skatte-reglerna bestämmer och påverkar statistikens innehåll (SOU 2019:65).

Vårt fokus är att utifrån givna inkomstdata tillsammans med tidigare studier beskriva de faktorer som kan förklara ojämställda livsinkomster. Trots brister och begränsningar i data vill vi betona att den befintliga datan i kombination med befintliga studier ändå kan ge en detaljerad beskrivning av inkomstskillnader mellan kvinnor och män samt på de faktorer som bidrar mest till ojämställda livsinkomster. Därför, menar vi, finns det ett behov av att belysa hur ekonomisk ojämställdhet ser ut utifrån flera skärningspunkter. Vi analyserar dels hur både lönegapet och inkomstgapet har utvecklats sedan 2005, dels hur gapen ser ut i dag samt hur inkomstgapet varierar för olika grupper i samhället. Vi belyser också hur den ekonomiska jämställdheten ser ut i olika delar av inkomstfördelningen och hur den könssegregerade arbetsmarknaden påverkar den ekonomiska jämställdheten.

2.2 Miljongap i livsinkomster mellan kvinnor och män

Ur ett livscykelperspektiv kan en löneskillnad per timme på några procent innebära en inkomstförlust på några miljoner. Delegationen för jämställdhet i arbetslivet uppskattade att skillnaden i total löne-

³ Kapital, eller förmögenheten, mäts i Konjunkturrådets rapport 2018 som summan av värdet på alla tillgångar minus värdet på alla skulder.

inkomst mellan kvinnor och män var 3,6 miljoner kronor när en genomsnittsperson går i pension (SOU 2015: 50). Det motsvarar en skillnad på 25 procent under ett arbetsliv. Beräkningarna utgår från löneinkomsten som är det arbetstagaren faktiskt får i sitt lönekuvert och ett antagande om ett fyrtioårigt arbetsliv (SOU 2015: 50). Det innebär att en genomsnittlig man tjänar omkring 7 500 kronor mer i månaden än en genomsnittlig kvinna, vilket sammanräknat under ett helt arbetsliv starkt påverkar pensionerna till kvinnors nackdel. Enligt Sacos livslönerapport (2021) har kvinnliga akademiker i genomsnitt 3,7 miljoner kronor lägre livslön efter skatt än manliga akademiker. Detta motsvarar cirka 16 procents skillnad i livslöner mellan kvinnliga och manliga akademiker. Den största skillnaden i livslöner, på fyra miljoner kronor efter skatt, finns mellan manliga och kvinnliga ekonomer. Det ska påpekas att i Sacos livslöneberäkningar är lönen omräknad till heltid, vilket innebär att skillnaden i livslön för akademiker underskattas eftersom kvinnor arbetar deltid oftare än män.⁴

Det är emellertid inte bara löneskillnader som påverkar skillnaderna i livsinkomster, utan även skillnader i kapitalinkomster, förmögenheter, transfereringar och inkomster från näringsverksamhet kan påverka. Till exempel finns inte kapitalinkomster och transfereringar med i beräkningarna vi redogjort för ovan. I Långtidsutredningen 2003 (SOU 2003:110) beskrivs två olika metoder för att beräkna livsinkomster. Ett sätt är den historiska metoden, vilken innebär att ”en sekvens av faktiska inkomster för ett antal individer utgör grunden för analysen” (SOU 2003:110). En fördel med detta angreppssätt är att det handlar om faktiska historiska inkomster. Det kan handla om summan av inflationsjusterade disponibla årsinkomster över ett helt liv. En nackdel med metoden är att det krävs långa tidsserier (paneler) av hög kvalitet där inkomsterna definitionsmässigt är någorlunda jämförbara över tiden. Ett problem är att endast fördelningen hos avlidna personer, alternativt ofullständiga livsinkomster där livscykel förloppet kapas vid en viss ålder, kan studeras (se exempelvis Björklund & Jäntti 2011, Jäntti & Roine 2021). Ett annat problem är att historiska inkomstdata fångar upp historiska och över tid varierande regelsystem som påverkar livsinkomsterna, vilket innebär att orsaksana-

⁴ Livslönerna tar inte bara hänsyn till arbetsinkomst utan också till inkomstbortfall under studietiden, arbetslöshet, pension, inkomstskatt och studiemedel.

lyser blir svåra att göra.⁵ I praktiken är det därför svårt att mäta hela livets inkomster med den historiska metoden eftersom det dessutom innebär jämförelser med lång eftersläpning (Björklund & Jäntti 2011, Jäntti & Roine 2021).⁶

Den andra metoden som beskrivs i Långtidsutredningen 2003 (SOU 2003:110) är den hypotetiska metoden. Denna metod utgår vanligen från ett tvärsnitt av individer. En studie, som studerar kön och pension, tillämpar metoden baserat på tvärsnittsdata från 2008 som hämtats från den longitudinella databasen LINDA för kohorterna 1938–1943 (Zamac 2012). Genom att studera tvärsnittsvariationen visar Zamac (2012) att kvinnors och mäns inkomster varierar kraftigt under livscykeln. Inkomstdifferensen startar vid 20 års ålder och är som störst under de barnafödande åldrarna, för att sedan närma sig varandra efter 55 års ålder. Kvinnors andel av mäns totala arbetsinkomst över alla åldrar från 15 år och uppåt uppgick i studien till 69 procent. Även Sacos livslönerapport (2021) bygger på en tvärsnittsanalys baserad på 2018 års data där individer i åldrarna 19–85 år representerar en livscykel.

Vi finner ett liknade mönster som i Zamac (2012) när vi analyserar ett tvärsnitt från 2018 års inkomster.⁷ Med inkomster avses här summan av arbetsinkomster, transfereringar och kapitalinkomster, inklusive inkomst från näringsverksamhet. Figur 2.1 illustrerar gapet mellan kvinnor och män gällande de sammanlagda inkomsterna från arbete, kapital och transfereringar, efter ålder, baserad på 2018 års inkomster. I figur 2.2 visas hur de olika inkomstkällorna från arbete, kapital och från olika transfereringar (såsom pension, föräldrapenning, sjukpenning och arbetslöshetskassa) varierar med ålder och kön. I figur 2.1 ser vi att inkomstgapet mellan kvinnor och män inträder efter gymnasieåren, vidgas vid barnafödande ålder och består livet ut. Transfereringarna utjämnar till viss del skillnader i arbetsinkomster. I åldrarna 20–45 år ökar inkomsterna snabbt, men eftersom de ökar

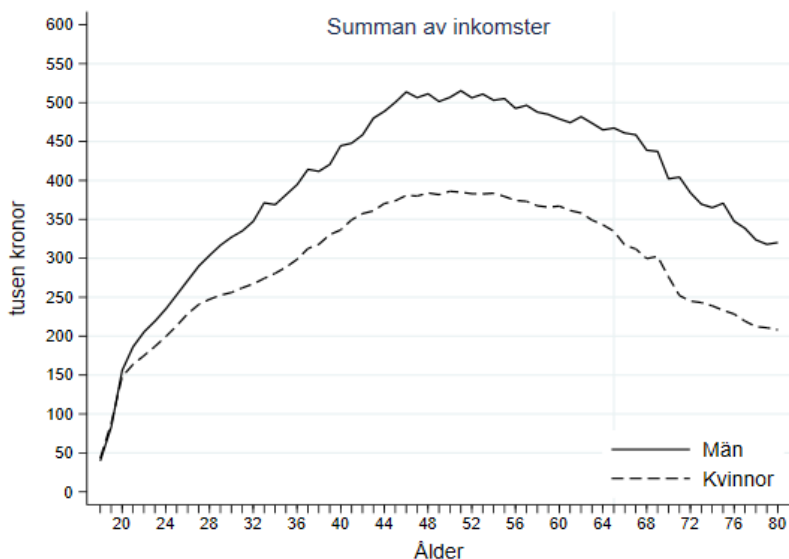
⁵ Eftersom individers inkomster förändras över tid, resulterar detta i olika problem vid uppskattningar av en persons livsinkomster när de mäts under en mer begränsad period. Böhlmark och Lindquist (2006) visar, med utgångspunkt i Haider och Solon (2006), att problemen med att använda årsinkomster som proxy för livsinkomster minimeras om man använder årsinkomster runt 40 års ålder. Att använda inkomstuppgifter tidigt eller sent i livet kan riskera att leda till problem med under- respektive överskattning av livsinkomsten (så kallad life-cycle bias).

⁶ En del studier försöker simulera livsinkomsterna utifrån en kortare period av sammanslagna årsinkomster (tvärsnitt), men har fokus på fördelningspolitiska analyser baserade på hushållens inkomster (se exempelvis Hussenius & Selén 1994, Pettersson & Pettersson 2003, SOU 2003: 110).

⁷ Samtliga grafer och tabeller i detta kapitel baseras på datamaterial från SCB:s databas Stativ 2018, se även faktarutan längre ner.

mer för män än för kvinnor, leder det till ökade inkomstskillnader mellan könen. Vid 20-årsåldern är inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män relativt små; kvinnors inkomster är då i genomsnitt cirka 95 procent av mäns. Som diagrammet visar vidgas gapet vid 30-årsåldern. Det är också då kvinnor och män tenderar att bli föräldrar. År 2020 var medelåldern för förstagsföräldrar 29,9 år för kvinnor och 31,9 år för män.⁸ Vid 30 års ålder ligger kvinnors genomsnittsinkomst på cirka 78 procent av mäns och vid 50 års ålder på cirka 76 procent. Gapet är som störst runt pensionsåldern, vid 65 år har kvinnor i genomsnitt cirka 71 procent av mäns inkomster. De stora inkomstskillnaderna kvarstår som diagrammet visar livet ut.

Figur 2.1 Genomsnittliga årliga bruttointkomster för kvinnor och män i olika åldrar (ettårsklasser), 18–80 år, 2018

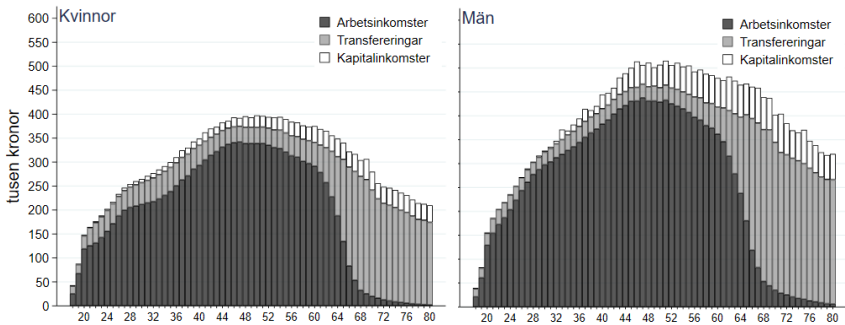


Anm.: Inkomsterna avser summan av arbetsinkomster, kapitalinkomster och transfereringar. Beskrivning av inkomsterna finns i faktarutan (avser inkomster före skatt).

Källa: Stativ 2018, egna beräkningar.

⁸ Se www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/foraldrars-alder-i-sverige. Hämtat 22.01.17.

Figur 2.2 Olika inkomstkällor för olika åldrar, kvinnor och män, 18–80 år, 2018



Anm.: Beskrivning av inkomsterna finns i faktarutan (avser inkomster före skatt).

Källa: Stativ 2018, egna beräkningar.

Genom att tillämpa den hypotetiska metoden kan vi uppskatta (brutto) livsinkomsterna för kvinnor respektive män. Förfarandet utgår från antagandet att individer i åldrarna 18–80 år representerar en livscykel samt att deras sammansättning av inkomster och förutsättningar motsvarar en livscykel. Enligt SCB var medellivslängden 81 år för män och 84 år för kvinnor år 2020.⁹ För att livsinkomsterna ska vara jämförbara för kvinnor och män och utifrån ett restriktivt angreppssätt antar vi att medellivslängden är 80 år för båda könen, det vill säga att livscykelsförloppet tar slut vid åldern 80 år för både män och kvinnor.¹⁰ Beräkningarna utgår från 2018 års tvärsnitt av individer från SCB:s databas Stativ som bland annat bygger på den officiella inkomststatistiken (se faktarutan).¹¹ De genomsnittliga livsinkomsterna för kvinnor och män kan erhållas genom att beräkna arean under grafen i figur 2.1 separat för kvinnor och män. Arean som finns mellan mäns och kvinnors grafer utgör då skillnader i (brutto) livsinkomster. Med andra ord summerar vi den genomsnittliga inkomsten per åldersklass (i ettårsklasser) för alla kvinnor respektive män i befolkningen utifrån ett tvärsnitt av 2018 års inkomster, oavsett om de har någon inkomst eller inte. Dessa inkomster utgör den sammanlagda inkomsten före skatt. Det är alltså inte den individuella disponibla inkomsten,

⁹ Se www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/medellivslangd-i-sverige/. Hämtat 22.01.17.

¹⁰ Kvinnor och män i åldern 18–80 år, det vill säga cirka 3,762 miljoner kvinnor och 3,853 miljoner män vilket motsvarar ungefär 94 procent av hela befolkningen 18 år och äldre.

¹¹ En dokumentation av databasen Stativ 2018 finns här: www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/bestalla-mikrodata/vilka-mikrodata-finns/longitudinella-register/stativ--en-longitudinell-databas-for-integrationsstudier/. Hämtat 22.01.17.

vilket är de olika inkomstslagen och transfereringar efter skatt (se tabell 2.2 för uppdelning av de olika delarna i den disponibla inkomsten).

Baserade på våra data blir den genomsnittliga inkomsten för kvinnor och för män inom varje åldersklass en uppskattning av kvinnors respektive mäns inkomster före skatt vid en given ålder. Om vi antar att inkomsterna intjänas från och med 18 till och med 80 år, det vill säga under 63 levnadsår, kan mäns individuella livsinkomster uppskattas till 24,8 miljoner kronor och kvinnors till 18,4 miljoner kronor före skatt. Skillnaden i de skattade livsinkomsterna blir cirka 6,3 miljoner kronor (se tabell 2.1). Livsinkomstgapet, som definieras som skillnader mellan kvinnors respektive mäns genomsnittliga livsinkomster från arbete, kapital och transfereringar, är 26 procent. Det innebär att kvinnors genomsnittliga (brutto)livsinkomster är 74 procent av mäns. Det största gapet, 63 procent, gäller skillnader i kapitallivsinkomster.

Tabell 2.1 Arbetsinkomster, kapitalinkomster, transfereringar och livsinkomster, kvinnor och män, 18–80 år, 2018

	Genomsnitt ett år		Under 63 levnadsår		Skillnad	Gapet (%)
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor		
Arbetsinkomst	254 000	195 000	16 017 000	12 297 000	3 720 000	23
Kapitalinkomst	38 000	14 000	2 419 000	905 000	1 514 000	63
Transfereringar	101 000	83 000	6 342 000	5 243 000	1 099 000	17
S:a inkomst	393 000	293 000	24 777 000	18 445 000	6 333 000	26

Anm.: Beskrivning av inkomsterna finns i faktarutan (avser inkomster före skatt). Alla siffror är avrundade till tusental, vilket innebär att summeringar eller skillnader som inte blir exakta beror på avrundningar. Gapet definieras som inkomstskillnaden mellan kvinnor och män, som andel av mäns inkomster.

Källa: Stativ, egna beräkningar.

Den uppskattade skillnaden i livsinkomster kan i viss mån ses som en underskattning av de faktiska skillnaderna i livsinkomster mellan kvinnor och män. Det beror på att den inkomststatistik vi har tillgång till inte fångar upp alla aspekter av ekonomisk jämställdhet. Det handlar exempelvis inte bara om skillnader i inkomstflöden utan även om skillnader i kapitalstock (förmögenheter) eller inkomster från vissa företagsvinster och från privat sparande som inte ingår i den offentliga inkomststatistiken.¹² Sammanfattningsvis kan vi konstatera att

¹² Det faktum att kvinnor lever i genomsnitt längre än män innebär att om hela livets alla inkomster ska räknas så blir skillnaden i livsinkomster mindre men miljongapet i livsinkomster

olika beräkningar på livsinkomster kan vara behäftade med viss osäkerhet och bör därför tolkas med viss försiktighet. Dock indikerar befintlig litteratur och våra egna beräkningar att oavsett hur vi räknar så landar vi i sett miljongap i livsinkomster mellan kvinnor och män.

Faktaruta

Stativ är en individdatabas som administreras och utvecklas av Statistiska centralbyrån (SCB). Syftet med databasen är att utgöra underlag för beskrivning och analys avseende integration, segregation, jämställdhet och migration. Stativ 2018 innehåller samtliga personer folkbokförda i Sverige den 31 december 2018 och är till övervägande del uppbyggt kring data som har sin källa i administrativa system. Olika register utgör källor till Stativ bland annat register som finns hos SCB (exempelvis inkomst- och taxeringsregistret, utbildningsregistret, registerbaserad arbetsmarknadsstatistik och yrkesregistret) och som finns hos Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen.

De inkomstvariabler som används i graferna definieras i Stativ 2018 enligt följande:

- Arbetsinkomster avser inkomst från arbete (före skatt och exklusive transfereringar) och består av följande:
 - i) Löneinkomst som är kontant bruttolön (före avdrag för skatt), förmåner och andra skattepliktiga ersättningar som arbetsgivaren betalat ut under året enligt kontrolluppgift till Skatteverket från arbetsgivare.
 - ii) Inkomst av aktiv näringsverksamhet är inkomst av yrkesmässigt bedriven företagsverksamhet som inte räknas in under inkomstslagen kapital eller tjänst.¹³
- Kapitalinkomster avser det skattepliktiga eller avdragsgilla nettot av inkomster och utgifter för kapital, inklusive inkomst av passiv näringsverksamhet.¹⁴
- Transfereringar avser alla ersättningar och övriga inkomster som inte klassas som löneinkomst, inkomst av kapital eller näringsverksamhet, det vill säga allt som betalas ut via välfärdssystemen. Transfereringarna kan delas upp i:
 - i) Skattepliktiga ersättningar som exempelvis pension, sjukpenning, föräldrapenning, aktivitetsstöd och arbetslöshetskassa.
 - ii) Skattefria ersättningar som exempelvis studiemedel, bostadsbidrag, barnbidrag, ekonomiskt bistånd och underhållsstöd.

mellan kvinnor och män kvarstår alltså. Dock avser den skattade skillnaden i livsinkomster som visas i tabell 2.1 skillnaden i summerade årsinkomster per år över livsryckeln givet att kvinnor och män börjar och avslutar intjänandet av inkomster i samma ålder.

¹³ Inkomster från näringsverksamhet kan antingen komma från aktiv eller passiv näringsverksamhet. Skillnaden är att på aktiva inkomster ska man betala egenavgifter, medan på passiva inkomster ska man betala särskild löneskatt enligt inkomstkattelagen. Självständig näringsverksamhet i utlandet utgör alltid passiv näringsverksamhet. Se även www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/331812.html. Hämtat 22.01.17.

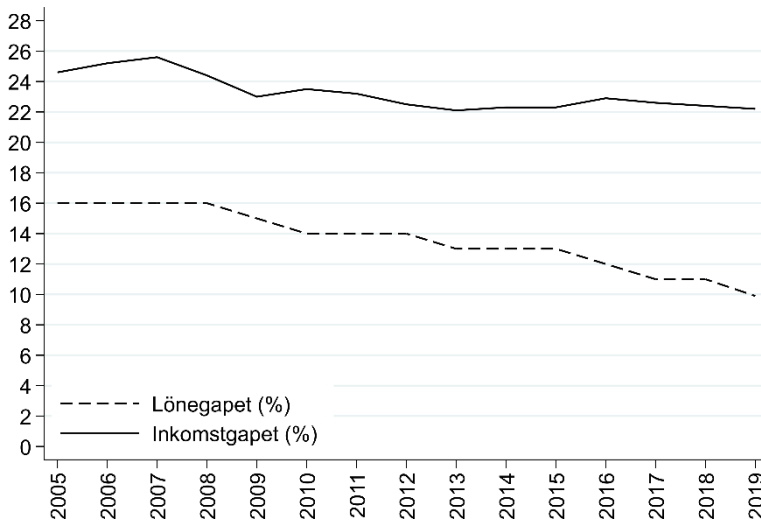
¹⁴ Variabeln är summa kapitalinkomst i Stativ 2018 och är nettot av inkomstränta, aktieutdelning, schablonintäkt minus avdrag för skuldränta, överskott vid uthyrning av privatbostad, positiv räntefördelning minus avdrag, kapitalvinst minus kapitalförlust, minus medgivet investeraravdrag med mera. Negativa värden kan således förekomma.

2.2.1 Hundra år kvar till jämställda inkomster med nuvarande utvecklingstakt

Medlingsinstitutet (2021a) redovisar årligen löneskillnader mellan kvinnor och män. Analyserna utgår från en heltidsekvivalent månadslön som visar att kvinnors genomsnittliga månadslön var 9,8 procent lägre än mäns 2020. Denna skillnad i procent benämns också den ovägsda skillnaden i lön eller könslönegapet, vilken definieras som skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga löner som andel av mäns genomsnittliga löner. Det innebär att kvinnor i genomsnitt hade 90,2 procent av mäns löner, givet att alla arbetar heltid. Beräkningarna baseras på lönestrukturstatistiken som omfattar individer i åldrarna 18–66 år (mer om detta i kapitel 4). I figur 2.3 ser vi att könslönegapet stadigt har minskat sedan 2005. Den främsta förklaringen till att kvinnor i genomsnitt har lägre månadslön än män hänger samman med den könsuppdelade arbetsmarknaden, vilken vi kommer att redogöra för mer i avsnitt 2.4. Figuren visar också att inkomstgapet, som utgörs av skillnader i kvinnors och mäns genomsnittliga disponibla inkomster, har varit relativt oförändrad runt 22 procent sedan 2009. Kvinnors genomsnittliga disponibla inkomster 2019 var cirka 78 procent av mäns. Beräkningarna baseras på uppgifter från SCB som omfattar alla individer över 20 år. Utifrån dessa uppgifter kan vi se att om inkomstgapet utvecklas i samma takt som det illustreras i grafen, det vill säga som det har gjort sedan 2005, och allt annat lika, kommer det att dröja cirka 116 år tills gapet sluts, det vill säga till 2137.¹⁵

¹⁵ Detta är i likhet med analysen av World Economic Forum (WEF) i april 2021 som visar hur lång tid det skulle ta innan det globala könsgapet försvann och som konstaterar att det skulle ta cirka 136 år. Det är en ökning med 36 år sedan förra mätningen 2021. Den stora ökningen, konstaterar WEF, är en effekt av Covid-pandemin (se www.weforum.org/agenda/2021/04/136-years-is-the-estimated-journey-time-to-gender-equality). Hämtat 22.01.17).

Figur 2.3 Utvecklingen av lönegapet och inkomstgapet (%), 2005–2019



Anm.: Lönegapet avser skillnader i heltidsekvivalent månadslön mellan kvinnor och män, 18-66 år. Inkomstgapet avser skillnader i skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och andra negativa transfereringar det vill säga skillnader i disponibel inkomst mellan kvinnor och män, 20 år och äldre.
 Källa: Medlingsinstitutet och SCB.

En begränsning med Medlingsinstitutets löneanalyser, som vi redogör för i kapitel 4, är att den utfallsvariabel som används bygger på tim- eller månadslöner omräknade till heltidsmånadslöner. Det innebär att betydelsen av deltidsarbete inte fångas upp. Enligt regeringens skrivelse *Makt, mål och myndighet* (Skr. 2016/17:10) behövs även analyser baserade på lönen för den överenskomna arbetstiden för att fånga upp deltidsarbetets betydelse. LO (2016) visar till exempel genom en analys av löneskillnader baserade på månadslön enligt överenskommen tjänstgöringsgrad att löneskillnaderna mellan kvinnor och män då är ännu större och att det finns stora löneskillnader mellan kvinnor och män och mellan arbetaryrken och tjänstemannayrken.

I löneanalyser som har ett jämställdhetsperspektiv är det viktigt att beakta den effekt som deltidsarbete har på timlönen. Enligt den bilaga om ekonomisk jämställdhet som regeringen tar fram till budgetpropositionen (prop. 2018/19:1 bilaga 3) visar såväl svensk som internationell forskning att deltidsarbete har en negativ effekt på timlönen. I Konjunkturinstitutet (2011) återges tidigare forskningslitteratur som visar att det finns ett frånvarostraff på lönen vid deltids-

arbete. Det finns olika förklaringar till detta, bland annat att erfarenheter av arbetslöshet eller deltidsarbetslöshet har ett signalvärde som verkar stigmatiserande för arbetstagaren, vilket har en negativ inverkan för lönen. Ju längre tid som deltidsarbetet pågår desto större blir den negativa effekten på timlönen. Enligt Konjunkturinstitutet (2011) är frånvarostraffet större för män än för kvinnor, vilket antyder att deltidsarbetande kvinnor och män värdesätts på olika sätt på arbetsmarknaden. Det i sin tur kan vara en möjlig förklaring till varför det inom ett hushåll oftare är kvinnan än mannen som arbetar deltid. Att kvinnor i genomsnitt har betydligt lägre lön än män innebär att frånvarostraffet kan ha en större betydelse i reala termer för kvinnors löner än för mäns även om lönebortfallet vid deltidarbete är större för män i absoluta tal. Bara det faktum att det är fler kvinnor än män som arbetar deltid, och att det i sig har en inverkan på deras timlön, löneutveckling och i förlängningen på deras livsinkomster, är en faktor som inte fångas upp i en heltidsekvivalent månadslön.

För att nå ekonomisk jämställdhet är det viktigt att ta hänsyn till hela inkomsten. I regeringens bilaga för ekonomisk jämställdhet i (prop. 2021/22:1, bilaga 3) redovisas att arbetsinkomstgapet har minskat över tid, från 30 procent 2009 till 24 procent 2019. Det hänger framför allt samman med att skillnader i löner, sysselsättningsgrad och arbetad tid för sysselsatta kvinnor och män har minskat över tid. Trots minskningar i löne- och arbetsinkomstgap ligger inkomstgapet relativt oförändrad. En viktig förklaring till detta är att kapitalinkomsternas andel av de totala inkomsterna har ökat och att män i genomsnitt har betydligt större kapitalinkomster än kvinnor (prop. 2021/22:1, bilaga 3). En ytterligare förklaring är att transfereringar och skatter bidrar mindre till inkomstutjämnningen än tidigare. Vi gör därför en djupdykning i hur skillnaderna ser ut mellan kvinnor och män i olika delar av den disponibla inkomsten (se tabell 2.2).

Tabell 2.2 redovisar gapet i olika delar av den disponibla inkomsten mellan kvinnor och män för samtliga individer i befolkningen som är i åldern 20–64 år samt i åldern 65 år eller äldre 2019, oavsett om de har inkomster eller inte. Siffrorna baseras på SCB jämställdhetsstatistik över löneinkomster, näringsinkomster, avkastning på kapital, ersättningar och bidrag från staten samt effekter av skatter och avgifter. År 2019 var gapet i marknadsinkomsterna, det vill säga löneinkomster, näringsinkomster och kapitalinkomster, mellan kvin-

nor och män 28 procent för individer i åldern 20–64. Det är många faktorer som påverkar gapet. SCB (2020e) visar till exempel att kvinnor inte bara har lägre lön per tidsenhet än män utan arbetar också mer deltid, tar ut merparten av föräldrapenningdagarna och VAB-dagarna, har fler sjukdagar, har betydligt lägre kapitalinkomster, utsätts för sexuella trakasserier på arbetsplatsen i större utsträckning och i större utsträckning uppger att de har besvär av ångslan, oro eller ångest, vilket påverkar inkomsterna.

Inkomstskillnaderna utjämnas till viss del av transfereringar och skatter. Gapet i positiva transfereringar är -36 procent (det vill säga till kvinnors fördel) för individer i åldern 20–64 år. Det beror framför allt på att kvinnor i arbetsför ålder i större utsträckning mottar lönerelaterade ersättningar på grund av exempelvis sjukskrivning och föräldraledighet och av försörjningsrelaterade ersättningar såsom barnbidrag och underhållsbidrag. Mäns genomsnittliga högre arbetsinkomster innebär att män i åldern 20–64 år betalar cirka 32 procent mer i skatt än kvinnor i motsvarande åldrar. När hänsyn har tagits till marknadsinkomster, transfereringar och skatter blir gapet i den individuella disponibla inkomsten 20 procent mellan kvinnor och män i åldern 20–64 år.

Gapen i olika delar av den disponibla inkomsten ser annorlunda ut bland personer 65 år och äldre. Män har i genomsnitt 26 procent högre belopp i transfereringar än kvinnor 65 år och äldre. Det beror framför allt på att män i genomsnitt har högre tjänstepensioner på grund av deras genomsnittliga högre arbetsinkomster (prop. 2021/22:1, bilaga 3). En ytterligare förklaring som orsakar könsskillnader relaterar till den könsuppdelade arbetsmarknaden, vilken vi beskriver mer i avsnitt 2.4, som i sin tur medför att kvinnor och män omfattas i hög grad av olika tjänstepensionsavtal (se även bilaga 3 där vi analyserar pensionsområdet). Bland äldre var gapet i den individuella disponibla inkomsten mellan kvinnor och män 29 procent.

Tabell 2.2 Gapet i olika delar av den disponibla inkomsten (%), 20–64 år samt 65 år och äldre, 2019

Inkomstslag	Gapet (%)	
	20–64 år	65+ år
Ålder		
Marknadsinkomster	28	46
+ Löneinkomst	23	39
+ Näringsinkomst	54	69
+ Kapitalinkomst ränta och utdelning	72	65
+ Kapitalvinst	38	32
Positiva transfereringar	-36	26
+ Lönerelaterade ersättningar exkl. pension (sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, föräldrapenning, arbetsmarknadsstöd)	-43	-
+ Pensioner	21	28
+ Försörjningsrelaterade bidrag (barnbidrag, underhållsbidrag)	-49	-
+ Behovsprövade bidrag (bostadsbidrag, ekonomiskt bistånd, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd)	-17	-139
+ Övriga bidrag (studiestöd och övriga bidrag)	-72	21
Negativa transfereringar	31	43
- Skatt	32	43
- Övriga negativa transfereringar (återbetalt studielån givet underhållsbidrag, övriga negativa transfereringar)	na	na
Individuell disponibel inkomst	20	29

Anm.: Avser samtliga individer oavsett om de har inkomst eller ej. Na innebär att uppgifterna finns men inte uppdelade och redovisas inte här. För detaljerad information hänvisar vi till källan.

Källa: SCB:s jämställdhetsstatistik *Från löne- och näringsinkomst till nettoinkomst för personer i åldern 20–64 år samt i åldern 65 år och äldre, 2019*, egna beräkningar.

Skillnader i disponibla inkomster är större bland personer som är äldre än 64 år än bland personer i åldrarna 20–64 år. Ett större gap efter arbetslivets slut, bekräftar bilden av att pensionen hänger samman med ekonomisk ojämställdhet som har förekommit under arbetslivet. SEB (2021) bedömer till exempel att inkomstgapet mellan kvinnliga och manliga pensionärer kan komma att slutas om 100 år med de senaste årens utvecklingstakt. I vår delredovisning (se bilaga 3) redogjorde vi för konsekvenserna av den ojämställdhet i fråga om statliga stödåtgärder som råder inom olika politikområden. Exempelvis tar män del av statliga stödåtgärder som tar dem närmare arbetsmarknaden i större utsträckning än kvinnor, vilket i kombination med mäns högre genomsnittliga arbetsinkomster ger dem bättre möj-

lighet att ackumulera högre inkomster. Den ojämna fördelningen av stödåtgärder i kombination med skillnader i arbetsinkomster leder i sin tur till stora skillnader i pensioner mellan kvinnor och män efter arbetslivets slut.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det är viktigt att beakta den effekt som deltidsarbete har på timlönen, löneutvecklingen och i förlängningen på livsinkomsterna. Även om löne- och arbetsinkomstgapet har minskat över tid, har det genomsnittliga gapet i disponibel inkomst varit relativt oförändrat. En viktig förklaring till detta är att kapitalinkomsternas andel av de totala inkomsterna har ökat och att män i genomsnitt har betydligt större kapitalinkomster än kvinnor. Inkomstskillnaderna utjämnas till viss del av transfereringar och skatter, men de bidrar mindre till inkomstutjämningen än tidigare. Könsgapet i disponibla inkomster är större bland äldre över 64 år än bland yngre, vilket indikerar att den ekonomiska ojämställdheten som har förekommit under arbetslivet även återspeglas i pensionen. Det i sin tur återspeglas i kvinnors och mäns livsinkomster. Med den utvecklingstakt som har varit sedan 2005, är det möjligt att det är cirka hundra år kvar tills det genomsnittliga gapet i disponibel inkomst mellan kvinnor och män sluts.

2.2.2 Ett justerat arbetsinkomstgap över livsrytmen

Kvinnors och mäns inkomster förändras över tid beroende på olika omständigheter, bland annat var i livsrytmen de befinner sig. Förändrade inkomster kan exempelvis bero på studier, barnafödande, sjukskrivning eller arbetslöshet. Detta påverkar dock kvinnors och mäns inkomster väldigt olika.¹⁶ Inkomstgapet har således en tydlig åldersprofil, där olika inkomstslag bidrar till inkomstgapet under olika perioder i livet (Jämställdhetsmyndigheten 2020:2, prop. 2020/21:1, bilaga 3). Det enskilt största inkomstslaget är arbetsinkomsten, som är en viktig inkomstkälla då den även ligger till grund för andra inkomster (se faktarutan i avsnitt 2.2.) och för pensionen. Genom att studera arbetsinkomstgapet efter ålder, med hänsyn till faktorer som påverkar gapet, såsom skillnader i den arbetade tiden och utbildnings-

¹⁶ Frånvarostraffet och konsekvenserna av att inte vara på jobbet kan vara väldigt olika för kvinnor och män i deras lönekariärer. Vi beskriver detta mer ingående nedan och i vår delredovisning (se bilaga 3).

nivå, kan vi bättre förstå hur gapet påverkas av dessa faktorer och förändras över livscykeln.

I tabell 2.1 framgår att kvinnors genomsnittliga arbetsinkomster 2018 var 195 000 kronor och att mäns var 254 000 kronor. Under ett helt liv, från 18–80 år, blir skillnaden i arbetsinkomster cirka 3,7 miljoner kronor. Det motsvarar ett gap i arbetslivsinkomster på cirka 23 procent. Med andra ord uppgår kvinnors genomsnittliga arbetslivsinkomster till 77 procent av mäns. Eftersom arbetsinkomsterna under hela livsförloppet påverkas av antalet arbetade timmar över livscykeln, kan hänsyn behöva tas till skillnader i kvinnors och mäns arbetade tid. Det uppskattade gapet kan även behöva justeras för skillnader i utbildning eftersom det har en stark påverkan på livsinkomsterna genom att bland annat ha en direkt påverkan på lönen och genom att påverka in- och utträdet på arbetsmarknaden.

I figur 2.4 redovisas genomsnittliga skillnader i arbetsinkomster mellan kvinnor och män efter ålder mellan 18–80 år, baserade på tvärsnittsdata från Stativ 2018. I urvalet ingår samtliga personer som under inkomståret 2018 hade en arbetsinkomst på minst en krona. Genom att tillämpa den hypotetiska metoden kan vi uppskatta justerade arbetsinkomstskillnader mellan kvinnor och män över livscykeln som tar hänsyn till skillnader i arbetstidsomfattning och utbildningsnivå. Arbetstidsomfattning är beräknad utifrån antagandet att vissa ersättningar från transfereringssystem motsvarar ett bortfall i en heltidsekvivalent årsarbetsinkomst om arbetsinkomsten är högre än en årsingångslön på 240 000 kronor.¹⁷ För personer som har en årlig arbetsinkomst över 240 000 kronor, definieras arbetsomfattningen som andel faktisk arbetsinkomst av en heltidsekvivalent arbetsinkomst (summa arbetsinkomst plus transfereringar som en individ har när den inte är arbetar, till exempel studiestöd).¹⁸ För personer med en årsarbetsinkomst som understiger årsingångslönen på 240 000 kronor och som inte har några ersättningar som motsvarar ett bortfall i arbete definieras arbetstidsomfattningen som andel faktisk arbets-

¹⁷ Vi antar en ingångslön på 20 000 kronor per månad, vilket motsvarar en årsarbetsinkomst på 240 000 kronor. I dessa ersättningar ingår sjukpenning, graviditetspenning, smittbärrpenning, sjuklönegaranti, skattepliktig skadeersättning, föräldrapenning vid barn födelse eller adoption, tillfällig föräldrapenning för vård av barn, närståendepenning och rehabiliteringsersättning, studiemedel, studiehjälp, vuxenstudiestöd bidrag och lån, korttidsstudiestöd, utbildningsbidrag, lärlingsersättning, arbetslöshetskassa, arbetslöshetsförsäkring, aktivitetsstöd, utbildningsbidrag, etableringsersättning, utvecklingsersättning, förtidspension, sjukbidrag, sjukersättning, aktivitetsersättning, åldersrelaterade pensioner och försörjningsstöd.

¹⁸ Om ersättningarna som motsvarar ett lönebortfall är noll, är arbetstidsomfattningen 100 procent.

inkomst av 240 000 kronor.¹⁹ På så vis kan vi få en uppfattning om hur skillnader i arbetsinkomster ser ut vid olika åldrar givet att kvinnor och män arbetar i ungefär lika stor omfattning under året.

I figuren har vi plottat skattningar baserade på regressionsanalyser över skillnader i (logaritmerade) årsarbetsinkomster mellan kvinnor och män i samma ålder utan och med hänsyn till skillnader i arbetstidsomfattning och utbildningsnivå. Linjegrafernas punkter ligger i nästan samtliga fall under värdet noll, vilket betyder att kvinnor har systematiskt lägre arbetsinkomster oavsett ålder, utbildningsnivå eller arbetstidsomfattning.²⁰ Linjen som visar skillnaden efter kontroll för arbetstidsomfattning och utbildning är det justerade arbetsinkomstgapet, det vill säga hur mycket lägre kvinnors genomsnittliga arbetsinkomster är (i procent) i förhållande till jämförbara mäns vid en given ålder. Med jämförbara kvinnor och män menas här att de i genomsnitt har samma arbetstidsomfattning och utbildningsnivå.²¹

Om vi bara jämför kvinnors och mäns årsarbetsinkomster för en given ålder, det vill säga när vi studerar det ojusterade arbetsinkomstgapet, finns stora skillnader som bland annat beror på att kvinnor i genomsnitt arbetar färre timmar än män. Skillnaderna är som störst i åldrarna mellan 20 och 40 år när de flesta kvinnor föder barn. Till exempel har kvinnor i 30-årsåldern i genomsnitt över 40 procent lägre arbetsinkomster än män i motsvarande ålder, vilket i stor utsträckning beror på att kvinnor arbetar färre timmar än män. Det ojusterade årsarbetsinkomstgapet mellan kvinnor och män ökar därför betydligt under de barnafödande åldrarna.

Om vi i stället jämför arbetsinkomsterna mellan kvinnor och män som arbetar lika mycket, det vill säga vi justerar arbetsinkomstgapet för skillnader i kvinnors och mäns arbetstidsomfattning, så minskar gapet kraftigt. Till exempel minskar arbetsinkomstgapet till cirka 7 procent när vi jämför kvinnor och män i 30-årsåldern som arbetar lika mycket. Att gapet minskar när vi kontrollerar för arbetstids-

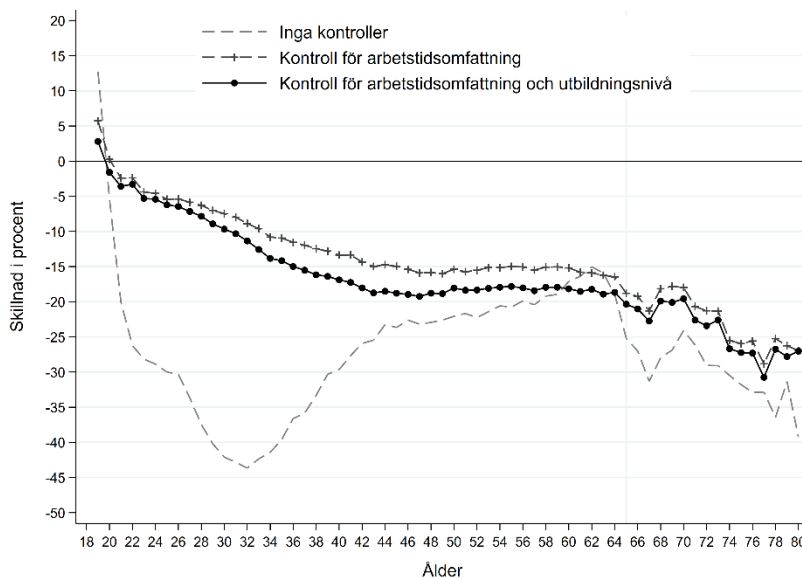
¹⁹ Personer med en årsarbetsinkomst under 240 000 kronor år 2018, som inte har några ersättningar från transfereringssystem som ersätter bortfall i arbetsinkomst, kan exempelvis vara deltidarbetande studenter som inte uppbär studiestöd, deltidsarbetande hemmafruar med mera.

²⁰ Tolkningen är att om mäns genomsnittliga arbetsinkomster antar värdet noll, som en jämförelsepunkt, visar linjegrafen hur mycket lägre arbetsinkomst, i procent, en genomsnittlig kvinna har relativt en genomsnittlig man vid en given ålder. Linjegraferna tenderar dock att hoppa upp och ner i större utsträckning för individer 65 år och äldre än bland yngre. Det beror framför allt på ett mindre urval och större osäkerhet samt större variation i inkomst mellan kvinnor och män.

²¹ Vi menar här att de är jämförbara utifrån deras produktiva (mätbara) egenskaper, och inte att de arbetar i samma yrke eller sektor.

omfattning indikerar att den arbetade tiden är en viktig faktor som förklarar en stor del av skillnader i arbetsinkomster.

Figur 2.4 Justerade skillnader i årsarbetsinkomster mellan kvinnor och män över livsrykeln, 18–80 år, 2018



Anm.: Skillnad i årlig arbetsinkomst i procent för kvinnor i olika åldrar, inkomstår 2018. Jämförelsegrupp är män i motsvarande ålder. Urvalet består av personer 18–80 år som under 2018 hade en arbetsinkomst på minst en krona. Estimatpunkterna är baserade på en regressionsanalys där utfallsvariabeln är logaritmerad arbetsinkomst och förklaringsvariabeln är binär (antar värdet 1 för kvinna och 0 för man). Kontrollvariabler är arbetstidsomfattning och utbildningsnivå. Robusta standardfel. Estimatpunkterna, som är under värdet 0, visar hur mycket mindre arbetsinkomst (i procent) en genomsnittlig kvinna har relativt en genomsnittlig man vid en given ålder.

Källa: Stativ 2018, egna beräkningar.

Tabell 2.3 Ojusterade och justerade skillnader i arbetsinkomster mellan kvinnor och män inom olika åldersintervall, 18–80 år, 2018

Åldersintervall	18–29	30–49	50–64	65–80	Alla
Utan kontroller	24 %	31 %	20 %	19 %	23 %
Kontroll för arbetstidsomfattning	3 %	12 %	16 %	19 %	11 %
Kontroll för arbetstidsomfattning, ålder, ålder i kvadrat och utbildningsnivå	4 %	16 %	18 %	18 %	15 %

Anm.: Samtliga personer 18–80 år som under 2018 har en arbetsinkomst på minst en krona. Regressionsanalysen skattar logaritmerade arbetsinkomster med robusta standardfel. Samtliga skattningar som redovisas i tabellen är statistiskt signifikanta på en procents signifikansnivå.

Källa: Stativ 2018, egna beräkningar.

Om vi vidare jämför arbetsinkomsterna mellan kvinnor och män som arbetar lika mycket och har samma utbildningsnivå, det vill säga vi justerar arbetsinkomstgapet för skillnader i kvinnors och mäns arbetstidsomfattning och utbildningsnivå, så ökar gapet något. Exempelvis ökar arbetsinkomstgapet till cirka 10 procent när vi jämför kvinnor och män i 30-årsåldern som i genomsnitt arbetar lika mycket och som har samma genomsnittliga utbildningsnivå. Skillnader i utbildningsnivå har dock inte lika stor betydelse för gapet som skillnader i arbetstidsomfattningen. Att gapet emellertid ökar när hänsyn tas till skillnader i utbildningsnivå bekräftar de studier som visar att kvinnors högre utbildning inte alltid ger avkastning på inkomsten (se avsnitt 2.5.1). Trots att det i befolkningen är fler kvinnor än män som har en högre utbildning, förefaller skillnader i utbildningsnivå mellan kvinnor och män inte minska arbetsinkomstgapet. En del av denna skillnad i avkastning av utbildning kan förklaras av att jämförbara kvinnor och män arbetar inom olika yrken med olika lönenivå. Det går inte att utesluta att en betydande del av gapet är relaterat till värde-diskriminering.

De plottade skattningarna i figur 2.4 sammanfattas även i tabell 2.3, som redovisar genomsnittliga (ojusterade och justerade) skillnader i årsarbetsinkomster mellan kvinnor och män inom olika åldersintervall. Tabellen visar att arbetsinkomstgapet minskar från 23 procent till 15 procent när hänsyn har tagits till skillnader i arbetstidsomfattning, ålder och utbildningsnivå (det vill säga har justerats för dessa skillnader). Det gäller inom samtliga åldersintervaller, där justerade skillnader i arbetsinkomster mellan kvinnor och män i genomsnitt är 4 procent i åldrarna 18–29 år, 16 procent i åldrarna 30–49 år och 18 procent i åldern 50 och äldre. De kvarvarande skillnaderna i arbetsinkomster mellan kvinnor och män är således systematiska och statistiskt säkerställda oavsett ålder, hur mycket tid man har arbetat eller vilken utbildningsnivå man har. Att det fortfarande kvarstår betydande könsskillnader i arbetsinkomster på 15 procent betyder att det finns andra statistiskt oförklarade faktorer som inte fångas upp i den empiriska analysen här. Det kan handla om faktorer som är svåra att mäta såsom diskriminering eller faktorer kopplade till den könsuppdelade arbetsmarknaden. Det kan även handla om strukturer och normer som påverkar förutsättningar att göra val samt hur välfärdsystemen är utformade. Dessa faktorer diskuteras mer ingående senare i kapitlet.

Sammanfattningsvis har vi redogjort för kvinnors och mäns livsinkomster utifrån tidigare studier och egna uppskattningar utifrån 2018 års tvärsnittsdata. Olika beräkningar på livsinkomster kan vara behäftade med viss osäkerhet och bör därför tolkas med viss försiktighet, men oavsett hur vi räknar landar vi i ett miljongap i livsinkomster mellan kvinnor och män. Gapet i kvinnors och mäns livsinkomster, som utgörs av skillnader i inkomster från arbete, näringsverksamhet, kapital och transfereringar över livscykeln, uppskattas vara 26 procent. Det största gapet kommer från skillnader i kapitalinkomster mellan kvinnor och män. Det är emellertid inte alla kvinnor och män som har en kapitalinkomst (mer om detta i avsnitt 2.3), utan gapet i kapitalinkomster gäller dem som har en kapitalinkomst. Arbetsinkomsten är däremot för många kvinnor och män den viktigaste inkomstkällan då den ligger till grund för andra inkomster och för pensionen. Gapet i arbetsinkomster, som uppskattas vara 23 procent i genomsnitt för kvinnor och män i åldern 18–80 år som har en arbetsinkomst, förklarar därför en betydande del av gapet i livsinkomster mellan kvinnor och män. Eftersom arbetsinkomsten har en tydlig åldersprofil som påverkas av olika händelser i livet, kan hänsyn behöva tas till faktorer som påverkar gapet, såsom skillnader i kvinnors och mäns arbetstidsomfattning och utbildningsnivå. Genom att studera arbetsinkomstgapets utveckling över livscykeln mellan jämförbara kvinnor och män, det vill säga kvinnor och män som är i samma ålder, som i genomsnitt arbetar lika mycket och har samma utbildningsnivå, går det bättre att förstå hur gapet påverkas av dessa faktorer och förändras över livscykeln. Vi finner att det förekommer systematiska skillnader i arbetsinkomster mellan kvinnor och män över livscykeln även när hänsyn tas till skillnader i arbetstidsomfattning och utbildningsnivå.

2.3 Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män efter inkomstgrupp

Ekonomisk jämställdhet tar sikte på fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. En jämn inkomstfördelning över befolkningen påverkar människors livschanser och ger förutsättningar för likvärdiga möjligheter att uppnå en god livsinkomst. Variationer i inkomstnivån under livet tenderar att drabba individer med låga

inkomster. Under de senaste decennierna har inkomstskillnaderna och inkomstspredningen ökat (se bland annat Finanspolitiska rådets rapport 2018, prop. 2020/21:1 bilaga 3, SOU 2019:65, SOU 2020:46). Enligt SCB (2019:1) tillhör Sverige de EU-länder där inkomstskillnaderna har ökat mest sedan 2007. Enligt European Disability Forum (EDF) har risk för fattigdom för personer med funktionsnedsättning ökat snabbast i Sverige under 2008–2018 jämfört med övriga länder i Europa (Uldry 2019).²² En ökad inkomstspredning har enligt Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46) konsekvenser för en rad välfärdsindikatorer kopplade till hälsa, ekonomisk tillväxt, barns livschanser, miljö, tillit med mera. Långtidsutredningen (2019) konstaterar att andelen personer med låg ekonomisk standard har ökat. En låg ekonomisk standard är ett relativt fattigdomsmått som innebär att ens disponibla inkomst är lägre än 60 procent av medianinkomsten (SCB 2021:1). De negativa konsekvenserna förväntas vara större för de som redan befinner sig i den nedre delen av inkomstfördelningen. SCB (2020e) visar att det är en större andel kvinnor än män som har låg ekonomisk standard. En viktig förklaring till den ökade inkomstspredningen är att toppinkomsterna har haft en snabbare ökningstakt, vilket i stor utsträckning beror på ökade kapitalinkomster, och att inkomstökningen längre ned i fördelningen har halkat efter. Det sistnämnda kan förklaras av att sammansättningen av inkomster ser olika ut i olika delar av inkomstfördelningen, vilket vi illustrerar i figur 2.5 och tabell 2.4.²³ I faktarutan beskriver vi vad vi menar med inkomster, vilket baseras på de inkomstvariabler som finns i SCB:s databas Stativ och som vi har haft tillgång till.

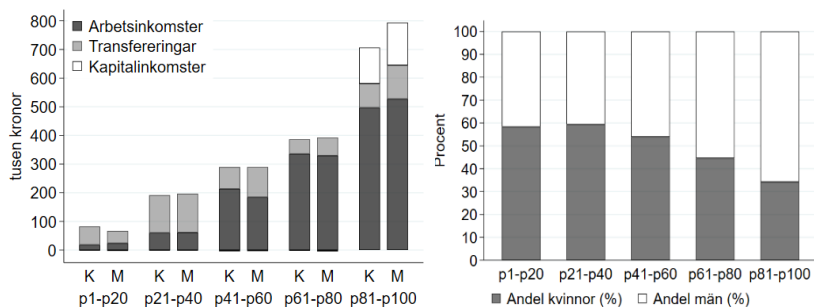
I figur 2.5 har alla vuxna individer i befolkningen, inklusive dem som har och inte har någon inkomst och oavsett vilken typ av inkomst de har, rangordnats efter inkomst och delats in i fem lika stora grupper. Ju längre ner i fördelningen, desto större betydelse tenderar olika typer av transfereringar ha för den huvudsakliga försörjningen. Transfereringar har till skillnad från löner och inkomst från kapital en långsammare ökningstakt då de ofta är kopplade till prisutvecklingen, eller är bestämda i fasta belopp. Ju högre upp i fördelningen, desto större betydelse har kapitalinkomsterna och desto större är inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. I figuren redovisar vi

²² Se SCB för definition fattigdom: www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Att-mata-fattigdom/. Hämtat 22.01.17.

²³ Samtliga grafer och tabeller i detta kapitel baseras på datamaterial från SCB:s databas Stativ 2018.

även andel kvinnor respektive män av befolkningen som är 18 år och äldre inom de fem olika inkomstgrupperna. Av figuren framgår tydligt att andelen kvinnor är större i de lägre inkomstgrupperna och andelen män är större i de högre inkomstgrupperna. Cirka 64 procent av männen hade 2018 en inkomst före skatt på minst 400 000 kronor, jämfört med 36 procent av kvinnorna.

Figur 2.5 Sammanräknade inkomster för kvinnor och män (t.v.) och andel kvinnor och män (t.h.) efter inkomstgrupp, 18 år och äldre, 2018



Anm.: Vuxna befolkningen 18 år och äldre, 2018. Beskrivning av inkomsterna finns i faktarutan (avser inkomster före skatt). Inkomstfördelningen är uppdelad i fem lika stora inkomstgrupper. Den första gruppen, inom percentilerna p1–p20, avser inkomster (summan av inkomster) upp till och med 148 400 kronor år 2018, den andra inom percentilerna p21–p40 avser inkomster från 148 400 kronor och upp till och med 236 800 kronor. Den tredje gruppen inom percentilerna p41–p60 avser inkomster från 236 800 kronor och upp till och med 333 400 kronor. Fjärde gruppen inom percentilerna p61–p80 avser inkomster från 333 400 kronor och upp till och med 450 300 kronor. Den sista och femte gruppen inom percentilerna p81–p100 avser inkomster över 450 300 kronor.

Källa: SCB Stativ 2018, egna beräkningar.

I tabell 2.4 återger vi deskriptiv statistik som illustrerar vilka kvinnorna och männen är inom de fem inkomstgrupperna. Tabellen visar att kvinnors genomsnittliga arbetsinkomster genomgående är lägre än mäns inom samtliga inkomstgrupper. Inom den lägsta inkomstgruppen var kvinnors årliga arbetsinkomst 2018 i genomsnitt 18 000 kronor medan mäns var i genomsnitt 24 000 kronor. De genomsnittliga inkomsterna som redovisas här inkluderar samtliga inom inkomstgruppen det vill säga även dem som redovisar nollinkomster. Tabellen redovisar därför även hur stor andel av befolkningen inom inkomstgruppen som har en positiv inkomst. En större andel män än kvinnor har en positiv arbetsinkomst i den lägsta inkomstgruppen, medan en större andel kvinnor än män har en positiv inkomst från transfereringar. I den lägsta inkomstgruppen uppgick inkomster från transfe-

reringar till cirka 64 000 kronor för kvinnor och cirka 43 000 kronor för män. I de övriga inkomstgrupperna är i stället mäns inkomster från transfereringar högre än kvinnornas, vilket framför allt beror på att män har högre pension än kvinnor. De flesta kvinnor och män har inga eller mycket små kapitalinkomster (prop. 2021/22:1, bilaga 3), bortsett från en procent av befolkningen som ingår i den högsta inkomstgruppen. Inkomst från kapital är i genomsnitt negativ (exempelvis på grund av deklarerade kapitalförluster) bland de som har sådan inkomst med undantag från de i den högsta inkomstgruppen. Inom den högsta inkomstgruppen var mäns kapitalinkomster i genomsnitt 149 000 kronor 2018, medan kvinnors var i genomsnitt 126 000 kronor.

Andelen förvärvsarbetande ökar ju högre upp vi kommer i inkomstfördelningen, från 18 procent i den lägsta inkomstgruppen till runt 90 procent i den högsta inkomstgruppen.²⁴ I de högre inkomstgrupperna är andelen förvärvsarbetande något större bland kvinnor än bland män, medan andelen egenföretagare är betydligt större bland män än bland kvinnor inom samtliga inkomstgrupper (se tabell 2.4).

Den allra viktigaste inkomstkällan för majoriteten av befolkningen är arbetsinkomsten vars relativa betydelse jämfört med andra inkomster ökar ju högre upp vi kommer i inkomstfördelningen. I tabellen ser vi att andelen med eftergymnasial utbildning ökar ju högre upp i fördelningen en individ kommer, men ökningen är betydligt större för kvinnor än för män. År 2018 hade till exempel i den översta inkomstgruppen 73 procent av kvinnorna en eftergymnasial utbildning och den genomsnittliga arbetsinkomsten före skatt var 497 000 kronor. Detta kan jämföras med att 53 procent av männen samma år och inom samma inkomstgrupp hade en eftergymnasial utbildning och en genomsnittlig arbetsinkomst på 527 000 kronor. Att kvinnor sedan decennier tillbaka är mer utbildade än män, men har lägre arbetsinkomster, indikerar att kvinnors och mäns utbildning värderas olika på arbetsmarknaden. Det har i sin tur konsekvenser för pension och livsinkomster.

²⁴ Bland förvärvsarbetande ingår anställda och egenföretagare. En förvärvsarbetande avser en person som har en arbetsinkomst och ingår i sysselsättningsstatistiken enligt SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS). Personen är antingen anställd (har en löneinkomst) eller är egenföretagare som deklarerat för näringsverksamhet (har inkomst från aktiv näringsverksamhet).

Tabell 2.4 Genomsnittliga årsinkomster och andra bakgrundsvariabler för kvinnor och män efter inkomstgrupp, 18 år och äldre, 2018

Inkomstgrupp	Kvinnor					Män				
	P1– p20	P21– p40	P41– p60	P61– p80	P81– p100	P1– p20	P21– p40	P41– p60	P61– p80	P81– p100
Arbetsinkomst (tkr)	18	60	213	336	497	24	61	184	330	527
Transfereringar (tkr)	64	132	76	51	84	43	135	105	63	118
Kapitalinkomst (tkr)	-2	-2	-4	-3	126	-3	-2	-4	-5	149
Inkomst (tkr)	80	190	285	384	707	64	194	286	388	794
Arbetsinkomst>0 (%)	34	47	86	94	92	43	45	74	91	91
Transfereringar>0 (%)	77	90	67	52	49	65	86	66	51	49
Kapitalinkomst>0 (%)	25	30	24	25	42	21	27	26	23	43
Inkomst>0 (%)	87	100	100	100	100	81	100	100	100	97
Genomsnittsålder	48	57	47	47	51	38	57	50	46	51
Pensionärer (%)	32	49	18	11	15	12	48	31	14	18
Födda i Sverige (%)	64	81	82	85	87	58	77	79	83	89
Gifta (%)	39	35	42	45	53	24	37	41	42	57
Högskoleutbildade (%)	23	28	38	57	73	24	20	24	31	53
Förvärvsarbetande (%)	16	36	81	92	90	19	34	68	88	89
Företagare (%)	4	4	4	4	8	7	8	9	8	14
Ensamst. m. barn (%)	6	6	10	11	11	2	2	3	4	4
Antal (tusental)	941	958	870	721	552	674	657	744	895	1062

Anm. Inkomsterna avser den genomsnittliga årsinkomsten 2018 avrundat till tusentals kronor för samtliga individer inom inkomstgruppen som redovisar inkomst, även de som redovisar nollinkomster. Det gäller även transfereringarna och kapitalinkomsterna. Arbetsinkomst>0 betyder andel av befolkningen i procent inom inkomstgruppen som har en positiv arbetsinkomst.

Källa: SCB Stativ 2018, egna beräkningar.

De största inkomstskillnaderna tycks framför allt finnas högst upp och längst ned i inkomstfördelningen. Medan mäns inkomster är högre än kvinnors högre upp i fördelningen, tenderar kvinnors inkomster vara genomsnittligt högre än mäns längst ned i fördelningen. Kvinnors genomsnittligt högre inkomster i den lägsta inkomstgruppen kan förklaras av att de har ett genomsnittligt högre belopp transfereringar än män. Det kan i sin tur delvis förklaras av att sammansättningen av kvinnor och män skiljer sig åt inom de olika inkomstgrupperna. I den lägsta inkomstgruppen är andelen förvärvsarbetande och företagare högre bland män än kvinnor, medan andel pensionärer och ensamstående med barn är högre bland kvinnor än män. Vi går därför vidare med att analysera hur de olika inkomstslagen fördelar sig mellan

kvinnor och män i den högsta inkomstgruppen samt i den lägsta inkomstgruppen eftersom det är där de största skillnaderna finns.

2.3.1 Kapitalinkomsternas betydelse ökar ju högre upp i inkomstfördelningen vi kommer

Inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män är som störst bland de individer som tjänar mest. En viktig förklaring till dessa skillnader är att kapitalinkomsternas betydelse ökar ju högre upp i inkomstfördelningen man kommer och att kapitalinkomsterna är skevt fördelade mellan kvinnor och män. En stor del av kapitalinkomsterna går till den yttersta toppen av inkomstfördelningen där framför allt män befinner sig (se figur 2.2 och figur 2.6, Boschini m.fl. 2018, SCB 2020 på tal om kvinnor och män, SOU 2019:65). År 2018 uppgick samtliga kapitalinkomster och kapitalvinster hos personer som var folkbokförda hela året i Sverige till totalt 356,5 miljarder kronor (SCB 2020 på tal om kvinnor och män). Av dessa gick 32 procent till kvinnor och 68 procent till män. Den mest ojämna könsfördelningen var ränteutbetalningar och olika former av aktieutdelningar, där 21 procent gick till kvinnor och 79 procent till män.

Långtidsutredningen (SOU 2019:65) konstaterar att den ökade inkomstspridningen till stor del beror på en stark inkomstillväxt i den övre delen av inkomstfördelningen och särskilt i den absoluta toppen. Framför allt handlar det om en snabb ökning av kapitalinkomsterna. Det är flera faktorer som har bidragit till den snabba ökningen av kapitalinkomster, bland annat en kraftig prisuppgång på bostäder och finansiella tillgångar sedan 1990-talet. Långtidsutredningen (SOU 2019:65) belyser även skattesystemets utformning som en annan förklaring till ökade inkomstskillnader. Det handlar framför allt om ändringar av de så kallade 3:12-reglerna för beskattning av fåmansbolag som har ökat incitamenten och möjligheterna att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster. En sådan förskjutning av beskattningen, mellan arbetsinkomster och kapitalinkomster, innebär en mer fördelaktig beskattning för kapitalinkomster vilket missgynnar kvinnor då deras kapitalinkomster är mindre än mäns. Vidare är kapitalinkomster lägre procentuellt beskattade än inkomster från arbete, samt har haft en snabbare ökningstakt än transfereringar, vilket också innebär att skatte- och transfereringssystemets omfördelnde roll har minskat de senaste åren (se även SOU 2020:46).

Boshini med flera (2018) bekräftar bilden av att det är få kvinnor i toppen av inkomstfördelningen och att andelen kvinnor minskar högre upp i toppen.²⁵ Samtidigt har andelen kvinnor ökat stadigt sedan 1970-talet, vilket beror på att allt fler kvinnor ingår i gruppen med högst arbetsinkomst. Ett minskat gap i arbetskraftsdeltagande mellan kvinnor och män och en ökande andel kvinnor i högre utbildning är viktiga förklaringar till den ökande andelen kvinnor i de övre delarna av fördelningen. Bland befolkningen 20–64 år var 84 procent av kvinnorna och 90 procent av männen i arbetskraften 2019 (SCB 2020 på tal om kvinnor och män).

Även om fler kvinnor lönearbetar och inkomsterna har ökat finns det fortsatt stora skillnader mellan mäns och kvinnors löner. Kvinnor är fortfarande underrepresenterade på de högsta positionerna i samhället. De få kvinnor som når en VD-post i börsbolag tjänar betydligt mindre än en motsvarande man (Allbright 2019). Den bäst betalda vd-kvinnan tjänar exempelvis en sjättedel av den bäst betalda vd-mannen. Ett flertal studier visar att kvinnor inom gruppen högst avlönade ofta når ett glastak och hamnar efter i karriär- och löneutvecklingen (IFAU 2018:8).

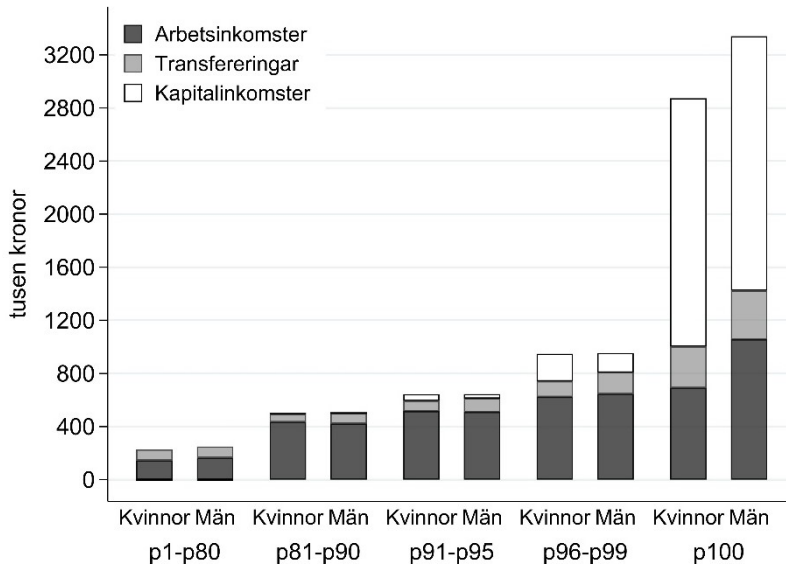
Boschini med flera (2018) betonar vikten av att studera den yttersta toppen i inkomstfördelningen eftersom de allra rikaste, som utgör en procent av befolkningen, drar iväg snabbast och står för den största andelen av de samlade kapitalinkomsterna. Det är även där de stora skillnaderna finns mellan kvinnor och män.²⁶ Att de allra rikaste innehar en allt högre andel av ett lands totala inkomster och en allt högre koncentration av kapital, som växer snabbare än arbetsinkomster, diskuteras av Piketty (2015). Förmögenhet och högre avkastning på kapital möjliggör ackumulering av kapital som stärker de allra rikaste ställning i förhållande till den övriga befolkningen. Trots att förmögenhetsstatistiken är bristfällig finns studier som antyder att förmögenheter är ännu mer ojämnt fördelade än inkomster (se exempelvis Konjunkturrådet 2018, LO 2016). Om kapitalinkomsterna kommer från avkastningen på de tillgångar individen äger, är det troligt att en person med större förmögenhet har större möjlighet till högre kapital-

²⁵ Deras beräkningar baseras på inkomster 2013 utifrån SCB:s undersökning LINDA som är en urvalsbaserad longitudinell individdatabas. Därför kan deras siffror skilja sig från våra eftersom våra beräkningar baseras på inkomster 2018 utifrån registerbaserad databas Stativ.

²⁶ Exempelvis hade miljardärerna, som år 2018 var 180 personer, en samlad förmögenhet på över 1 100 miljarder kronor (med utlandstillgångar dubbelt så mycket) som är lika stor som statens budget (Konjunkturrådet 2018).

inkomster jämfört med personer med liten förmögenhet (Boshini m.fl. 2018).

Figur 2.6 Kapitalinkomstens betydelse i den yttersta toppen av inkomstfördelningen, kvinnor och män, 18 år och äldre, 2018



Anm.: Vuxna befolkningen 18 år och äldre, 2018. Beskrivning av inkomsterna finns i faktarutan (avser inkomster före skatt). Inkomstfördelningen är uppdelad i fem (ej lika stora) inkomstgrupper. Den första gruppen, inom percentilerna p1–p80, avser inkomster (summan av inkomster) upp till och med 450 300 kronor år 2018. Den andra gruppen inom percentilerna p81–p90 avser inkomster över 450 300 kronor och upp till och med 575 400 kronor. Den tredje gruppen inom percentilerna p91–p95 avser inkomster från 575 400 kronor och upp till och med 741 400 kronor. Fjärde gruppen inom percentilerna p96–p99 avser inkomster från 741 400 kronor och upp till och med 1 421 100 kronor. Den sista och femte gruppen inom percentilen p100 avser inkomster över 1 421 100 kronor.

Källa: SCB Stativ 2018, egna beräkningar.

Vi riktar därför vårt fokus till den allra yttersta toppen av inkomstfördelningen. I figur 2.6 har vi gjort inkomstindelningen på ett annat sätt. Den första inkomstgruppen p1–p80 består av 80 procent av befolkningen som har inkomster upp till och med 450 300 kronor. De övriga fyra inkomstgrupperna utgör således 20 procent av befolkningen, vilka har inkomster över 450 300 kronor. I figuren ser vi att de allra rikaste, med inkomster över den 99:e percentilen av inkomstfördelningen har betydligt högre genomsnittliga inkomster än de övriga höginkomsttagarna. De som i figuren tillhör inkomstgrupp p100 utgör alltså en procent av befolkningen och som framgår av figuren är kapitalinkomstens betydelse i den yttersta toppen av inkomstfördel-

ningen stor. Andelen kvinnor av de totalt drygt 80 000 personer som ingår i denna inkomstgrupp är 27 procent. Männerna har en betydligt högre arbetsinkomst än kvinnorna, är i större utsträckning egenföretagare och har även högre pensioner.²⁷ Cirka 25 procent av männen och 18 procent av kvinnorna är egenföretagare. Bland både kvinnor och män är ungefär var tionde person i denna grupp född i ett annat land än Sverige. Den genomsnittliga åldern är högre för kvinnorna (60 år) än för männen (57 år).

Även om andelen kvinnor i toppen ökar, vilket beror på att fler kvinnor har en högre löneinkomst än tidigare, är det fortfarande svårt för kvinnor att nå lika höga arbetsinkomster som män på grund av glastaket.²⁸ Enligt Boschini med flera (2018) räcker inte arbetsinkomsterna för att kunna kvalificera sig till toppen, utan där har kapitalinkomsterna en avgörande betydelse. Från figur 2.6 går det att utläsa att kapitalinkomsternas andel av de sammanlagda inkomsterna är högre för kvinnor än för män i toppen av inkomstfördelningen. Boschini med flera (2018) visar att då förmögenhet kan generera ökade kapitalinkomster, är även den genomsnittliga förmögenheten högre för kvinnor än män vilket i sin tur utgör en förklaring till kvinnornas ökade tillträde till toppen.²⁹ Det finns också en betydande andel änkor i toppen, som troligen inte skulle ha varit där om de inte hade ärvt en förmögenhet (Boschini m.fl. 2018). Motsvarande mönster syns inte för män som i större utsträckning hamnar i toppskiktet med hjälp av höga arbetsinkomster.

Genom att studera civilstånd och val av partner ges en tydligare bild. Boschini med flera (2018) visar att bland de allra rikaste är fler män än kvinnor gifta, men männen är ofta gifta med en kvinna som inte är i toppen av inkomstfördelningen. Bland kvinnorna i toppen är det däremot vanligare att de är gifta med en man som också är i inkomsttoppen. Vår data bekräftar denna bild, vi ser att en större andel män (67 procent) än kvinnor (51 procent) är gifta och har kvarboende barn (48 procent män och 38 procent kvinnor). Vad dessa skillnader beror på är svårt att säga, men en möjlig förklaring enligt Boschini med flera (2018) kan vara att villkoren för män och kvinnor

²⁷ Enligt våra beräkningar utifrån SCB Stativ 2018.

²⁸ Glastaket är en metafor för den osynliga övre gräns i företag och andra organisationer, över vilka det är svårt eller omöjligt för kvinnor att avancera. Det handlar alltså om informella barriärer som hindrar kvinnor från att få ledande positioner med mera.

²⁹ Boschini med flera (2018) betonar det inte betyder att kvinnor som grupp har större tillgångar än män som grupp. Trots att andelen kvinnor i den allra högsta inkomstgruppen ökar, är de fortfarande betydligt färre än männen i toppen.

när det gäller möjligheten att kombinera karriär och familjeliv ser olika ut. Till exempel kan det vara så att en manlig toppinkomsttagare, som har en partner med lägre inkomst, kan släppa ansvaret för hushållsarbete och i stället överlåta det till sin partner (vars lägre inkomst kan bero på deltidsarbete).

2.3.2 Transfereringarnas betydelse för kvinnor och män med låga inkomster

Under 2000-talet har inkomstskillnaderna generellt ökat, vilket har medfört att andelen av Sveriges befolkning som har låg ekonomisk standard har ökat. Enligt SCB (2018:3) bor nära 1,4 miljoner människor i hushåll med låg ekonomisk standard.³⁰ Fler kvinnor än män, 16 respektive 14 procent, hade låg ekonomisk standard 2018 (SCB 2021:1). Covid-pandemin tycks dessutom ha medfört ytterligare negativa konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten där kvinnor har förlorat i inkomst i större utsträckning än män (Jämställdhetsmyndigheten 2021:24). Ensamstående kvinnor med barn och äldre kvinnor tillhör grupper med lägst ekonomisk standard, medan sammanboende med kvarboende unga vuxna och sammanboende utan barn tillhör grupper med högst ekonomisk standard (SCB 2019:1, 2021:1). Med stigande ålder, fram till runt 60 år, ökar den ekonomiska standarden (SCB 2021:1). Därefter minskar den ganska drastiskt. Det finns således stora variationer mellan grupper i samhället. Andelen som har låg ekonomisk standard var till exempel 2018 enligt SCB (2021:1) dubbelt så hög bland personer födda i ett annat land än Sverige (31 procent) än bland personer födda i Sverige (12 procent). Kvinnor med funktionsnedsättning är överrepresenterade i den grupp vars disponibla inkomst understiger 60 procent av medianinkomsten i Sverige, vilket är gränsen för vad som enligt EU:s definition räknas som relativ fattigdom (Jämställdhetsmyndigheten 2019:5).

Att ha en låg ekonomisk standard innebär inte per automatik att man är fattig i absoluta termer. Måttet visar i stället vilka som har en låg inkomst relativt andra och används bland annat av EU som en

³⁰ Med låg ekonomisk standard avses enligt SCB de personer som lever i ett hushåll vars disponibla inkomst per konsumtionsenhet är mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga i riket under referensåret. Se www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/pong/statistiknyhet/inkomstrolighet-2000-2019/. Hämtat 22.01.17.

indikator på ”risk för fattigdom och social exkludering”. Nästan var femte barn i Sverige lever i hushåll med låg ekonomisk standard (SCB 2021:1). Att ha låg ekonomisk standard i barndomen påverkar enligt Folkhälsomyndigheten (2021) såväl fysisk och psykisk hälsa, hälsobeteenden och de sociala relationerna, som skolresultat och graden av trångboddhet.

Fattigdom omfattar fler dimensioner än den ekonomiska. Enligt FN:s globala mål, agenda 2030, innebär fattigdom även brist på makt, inflytande, hälsa, utbildning eller fysisk säkerhet.³¹ För att fånga upp andra dimensioner av fattigdom än bara den ekonomiska, mäter SCB även materiell och social fattigdom enligt EU:s definition som innebär att man inte har råd med en viss levnadsstandard.³² Måttet visar att ungefär fyra procent av befolkningen levde i materiell och social fattigdom 2019.³³ Andelen var något högre bland kvinnor (4,3 procent) än bland män (3,7 procent). Det var också vanligare med materiell och social fattigdom bland arbetslösa (21 procent) än bland förvärvsarbetande (2 procent) samt bland utlandsfödda (11 procent) än bland personer födda i Sverige (2 procent).³⁴

I föregående avsnitt visade vi att sammansättningen av olika inkomster ser väldigt olika ut beroende på vilken del av inkomstfördelningen som vi studerar. Summeras samtliga inkomster för alla vuxna i befolkningen (18 år och äldre) i de olika inkomstgrupperna som visas i figur 2.7, blir det totala beloppet 2 757 miljarder kronor. Av detta belopp kommer 76 procent främst från marknadsinkomster (löneinkomster, inkomst av näringsverksamhet och kapitalinkomster). Knappt en fjärdedel av alla inkomster är olika typer av transfereringar.³⁵

³¹ Se www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-1-ingen-fattigdom. Hämtat 22.01.17.

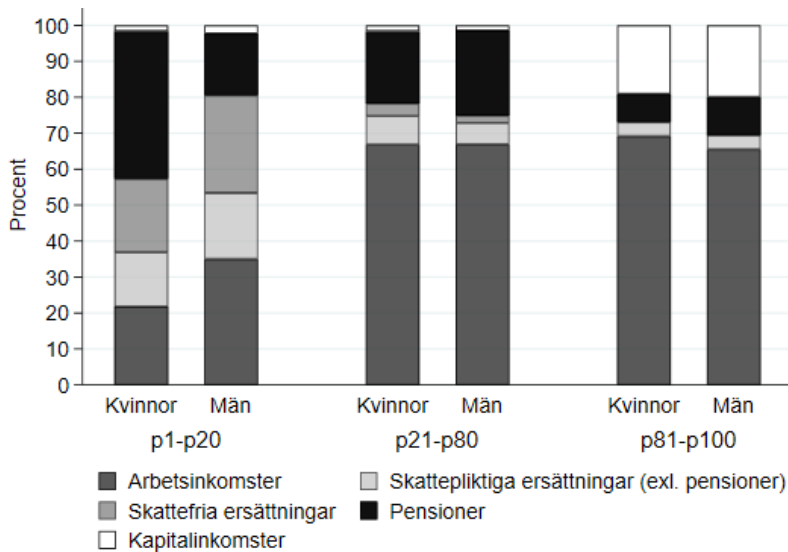
³² Det handlar om att inte ha råd med fem av tretton poster som att exempelvis kunna betala oförutsedda utgifter, ha tillräcklig uppvärmning av bostaden, betala skulder, äga två par skor, ha tillgång till internet, kunna delta i sociala aktiviteter som kostar med mera. Se www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-ulf-silc/pong/statistiknyhet/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-ulf-silc-2019. Hämtat 22.01.17.

³³ Se www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/agenda-2030/mal-1. Hämtat 22.01.17.

³⁴ Vi undviker att använda uppdelningen av individer i termer av inrikes och utrikes födda, då uppdelningen är problematisk genom att den skapar kategorier av människor enbart baserat på huruvida en person är född inom eller utom Sveriges gränser (se SOU 2004:48).

³⁵ Skattepliktiga transfereringar är pensionerna samt olika transfereringar som till exempel sjuk- och föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt arbetsmarknadsstöd. Skattefria transfereringar är olika typer av stöd som antingen kan vara generella (såsom barnbidraget och studiestödet) eller behovsprövade (såsom försörjningsstöd och bostadsbidrag).

Figur 2.7 Sammansättning av inkomster för gruppen med de lägsta inkomsterna relativt övriga inkomstgrupper, kvinnor och män, 18 år och äldre, 2018



Anm.: Vuxna befolkningen 18 år och äldre, 2018. Beskrivning av inkomsterna finns i faktarutan (avser inkomster före skatt). Den lägsta inkomstgruppen avser 20 procent av befolkningen med sammanlagda deklarerade årsinkomster som är lägre än 148 400 kronor det vill säga inkomstgrupp inom percentilerna p1–p20. Övriga inkomstgrupper avser de övriga 80 procenten av befolkningen med deklarerade årsinkomster som överstiger 148 400 kronor.

Källa: SCB Stativ 2018, egna beräkningar.

Föregående avsnitt visar att kvinnor och män som befinner sig i den högsta inkomstgruppen skiljer sig i många avseenden från övriga grupper, genom att kapitalinkomsternas betydelse ökar med inkomstgrupp. Den relativa vikten av kapitalinkomster har också ökat över tid på så vis att de rikaste har dragit ifrån de övriga grupperna. I figur 2.7 kan vi se att både kvinnor och män i den lägsta inkomstgruppen har en helt annan inkomstsammansättning. Kvinnor som befinner sig i den lägsta inkomstgruppen har i stor utsträckning en hög andel transfereringar, i synnerhet ålderspension och andra skattepliktiga transfereringar, som del av sin inkomst. Det förklaras av att andelen pensionärer är mycket högre bland kvinnorna (32 procent) än männen (12 procent) i den lägsta inkomstgruppen (tabell 2.4). Män som befinner sig i den lägsta inkomstgruppen har i större utsträckning än kvinnorna inkomster som utgörs av arbetsinkomster och skattefria transfereringar. Det beror troligtvis på att en högre andel män (19 pro-

cent) än kvinnor (16 procent) är förvärvsarbetande bland dem i den lägsta inkomstgruppen. Övriga skillnader i den lägsta inkomstgruppen är att mäns genomsnittliga ålder är betydligt lägre (38 år) än kvinnornas (48 år) och att en högre andel män (42 procent) än kvinnor (36 procent) är utlandsfödda samt en högre andel män (76 procent) än kvinnor (61 procent) är ogifta.

När det gäller de mellersta inkomstgrupperna p21–p80 visar figur 2.7 inte lika stora skillnader i inkomstsammansättning mellan kvinnor och män jämfört med den lägsta och högsta inkomstgruppen. I dessa inkomstgrupper och även i den högsta inkomstgruppen är inkomstandelen från ålderspension större för män än för kvinnor. Det beror troligtvis på att en större andel män än kvinnor är pensionärer i mellaninkomstgrupperna (exempelvis är mäns genomsnittsålder något högre och andelen pensionärer är större bland män än bland kvinnor, se tabell 2.4).

Att de med lägst inkomst har halkat efter i inkomstutvecklingen beror i stor utsträckning på att transfereringarnas ökningstakt har varit betydligt långsammare än både lönerna och kapitalinkomsternas. Enligt SCB (2021:1) har förvärvsarbetande dubbelt så hög ekonomisk standard som arbetslösa och sjuka. I denna grupp har försörjningsstödet relativa betydelse som inkomstkälla ökat över tid. Andelen som har årliga inkomster under normen för försörjningsstöd har också ökat under större delen av 1990-talet (SOU 2000:3). Enligt Finanspolitiska rådet (2014) är den gradvisa urholkningen av socialförsäkringsförmånerna under 2000-talet en viktig förklaring till att arbetslösa och sjuka har fått det tuffare på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att sammansättningen av kvinnor och män som befinner sig i den lägsta inkomstgruppen skiljer sig från dem som befinner sig i den mittersta och framför allt i den högsta. I den högsta inkomstgruppen tenderar kapitalinkomster att ha en stor betydelse för kvinnors och mäns inkomster, medan i den lägsta inkomstgruppen har transfereringar en större betydelse. Medan det är fler män än kvinnor i den högsta inkomstgruppen är det fler kvinnor än män i den lägsta inkomstgruppen. I den lägsta inkomstgruppen är kvinnornas arbetsinkomster i genomsnitt lägre än männens, men deras högre inkomster från transfereringar ger således en högre genomsnittlig inkomst, vilket innebär att transfereringar har en utjämnande effekt. I den lägsta inkomstgruppen är männens inkomster däremot genomsnittligt lägre och en större andel män än kvinnor har

nollinkomster. Deras genomsnittliga ålder är lägre och de är i större utsträckning än kvinnorna utlandsfödda, ogifta, förvärvsarbetande samt är i något större utsträckning högskoleutbildade. Att studera fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män efter inkomstgrupp kan således ge oss en uppfattning om vilka som befinner sig i fattigdom eller vilka grupper som endast tillfälligt har låga inkomster och i större utsträckning har möjlighet att ta sig uppåt i inkomstfördelningen. I och med att det är fler kvinnor än män som befinner sig i den lägsta inkomstgruppen är det också en något större andel kvinnor som har en låg ekonomisk standard. En ökad inkomstspridning, som i stor utsträckning beror på ökade kapitalinkomster i den högsta inkomstgruppen, där andelen män är större än andelen kvinnor, har medfört att inkomstökningen i de lägre inkomstgrupperna har halkat efter. Det i sin tur har medfört att de med risk för låg ekonomisk standard eller relativt fattiga, vilka i större utsträckning är kvinnor än män, har fått det relativt sämre än tidigare, eftersom transfereringarna inte har ökat i samma takt som arbets- eller kapitalinkomsterna. Covid-pandemin har dessutom medfört att kvinnor förlorat i inkomster i större utsträckning än män.

2.4 Kvinnor och män på arbetsmarknaden

Arbetsinkomsten är för många personer den största inkomstkällan, och även den viktigaste, eftersom den ligger till grund för ersättningar som sjukpenning, föräldrapenning och pension. Att kvinnor har lägre genomsnittliga arbetsinkomster, är sysselsatta i mindre utsträckning, arbetar i genomsnitt färre timmar när de är sysselsatta och har en lägre genomsnittlig timlön än män är faktorer som påverkar kvinnors arbetsinkomster, och i förlängningen deras livsinkomster.

Arbetskraften utgörs av arbetslösa och sysselsatta. Kvinnor och män är arbetslösa i ungefär lika stor utsträckning (prop. 2018/19:1, bilaga 3). Kvinnor har däremot i genomsnitt lägre sysselsättningsgrad än män, men det finns också stora variationer i sysselsättningsgrad beroende på ålder, födelseregion och utbildningsnivå. Skillnader i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män är störst bland äldre mellan 65–74 år, bland utlandsfödda och bland personer som saknar gymnasieutbildning (se mer i prop. 2021/22:1 bilaga 3). Vidare är andelen sysselsatta lägre bland personer med funktionsnedsättning

än i befolkningen totalt.³⁶ Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) 2020 finns olika orsaker till att en person inte är sysselsatt som varierar beroende på ålder och födelseregion. Bland unga mellan 20–24 år är en större andel kvinnor än män studerande, bland personer i åldrarna 25–34 år en större andel kvinnor än män hemarbetande och bland äldre, i synnerhet bland personer i åldrarna 60–64 år, är kvinnor i större utsträckning än män sjuka. Bland personer födda i Sverige uppger kvinnor i större utsträckning än män att sjukdom är den främsta orsaken till att inte vara sysselsatt, medan bland utlandsfödda uppger kvinnor i större utsträckning än män att den främsta orsaken är studier eller hemarbete (prop. 2021/22:1 bilaga 3).

De som inte ingår i arbetskraften är i stor utsträckning studenter, sjuka, pensionärer, hemarbetande och lediga av olika orsaker. En större andel kvinnor än män är studerande, sjuka eller hemarbetande, vilket också förklarar drygt 90 procent av de skillnader som finns i sysselsättningsgraden mellan kvinnor och män (prop. 2021/22:1 bilaga 3).

Bland sysselsatta har kvinnor i genomsnitt färre arbetade timmar än män. Det beror dels på att kvinnorna i större utsträckning än män arbetar deltid, dels på att kvinnorna i högre grad än män är frånvarande från arbetet till följd av föräldraledighet, vård av barn eller annan anhörig eller sjukskrivning. År 2020 var den faktiska medelarbets-tiden för sysselsatta kvinnor 28 timmar per vecka. Motsvarande siffra för sysselsatta män var 32 timmar per vecka (prop. 2021/22:1 bilaga 3).

En ytterligare förklaringsfaktor till skillnader i arbetsinkomster mellan kvinnor och män, som har konsekvenser för livsinkomsterna, är att fler kvinnor än män har en tidsbegränsad anställning, både i offentlig och privat sektor. Cirka 15 procent av kvinnorna hade 2020 en tidsbegränsad anställning, motsvarande siffra för männen var 12 procent (SOU 2020:46).

³⁶ www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/funktionsnedsattning/situationen-pa-arbetsmarknaden-for-personer-med-funktionsnedsattning/pong/statistiknyhet/situationen-pa-arbetsmarknaden-for-personer-med-funktionsnedsattning/. Hämtat 22.01.17.

2.4.1 Stora variationer i löneinkomster mellan individer med liknande förutsättningar efter födelseregion och vistelsetid i Sverige

En viktig förutsättning för ekonomisk jämställdhet är att kvinnor och män kan delta på arbetsmarknaden på lika villkor. Trots att Sverige sedan länge har en aktiv politik för att främja jämställdhet är samhället långt ifrån jämställt och målet om ekonomisk jämställdhet är fortfarande inte uppnått. Som vi visade i vår delredovisning (bilaga 3 & 4) når inte effektiva arbetsmarknadsinsatser kvinnor i samma utsträckning som män. Det är en utmaning, inte minst för de nyanlända kvinnor med kort utbildning som behöver stöd med etablering på arbetsmarknaden. Det är även en utmaning för många utlandsfödda män med inga eller väldigt låga arbetsinkomster som i sin tur får väldigt låga eller hamnar utanför försäkringssystemens inkomstrelaterade ersättningar. Det råder alltså stora ekonomiska klyftor både mellan och inom gruppen kvinnor och män.

I detta avsnitt är fokus på löneinkomsterna för dem som uppstår en löneinkomst för att förstå om jämförbara grupper har samma möjligheter och förutsättningar vad gäller betalt arbete. Med jämförbara grupper menas att de i genomsnitt har samma så kallade produktiva egenskaper i termer av ålder (som indikator för arbetslivserfarenhet), utbildningsnivå (kompetens) och att de arbetar i lika stor omfattning. Beräkningarna baseras på Stativ 2018 för samtliga individer i befolkningen över 18 år som under 2018 hade minst en krona i löneinkomst. Vi studerar skillnader i löneinkomster för personer födda i Norden, Europa, Afrika, Asien och övriga utomeuropeiska länder jämfört med personer födda i Sverige, uppdelat på kvinnor och män. Vi finner att det finns stora skillnader i löneinkomster mellan grupperna efter födelseregion och vistelsetid. Skillnader i löneinkomster mellan kvinnor och män som varierar efter födelseregion och vistelsetid i Sverige leder till skillnader i livsinkomster mellan grupper av individer.

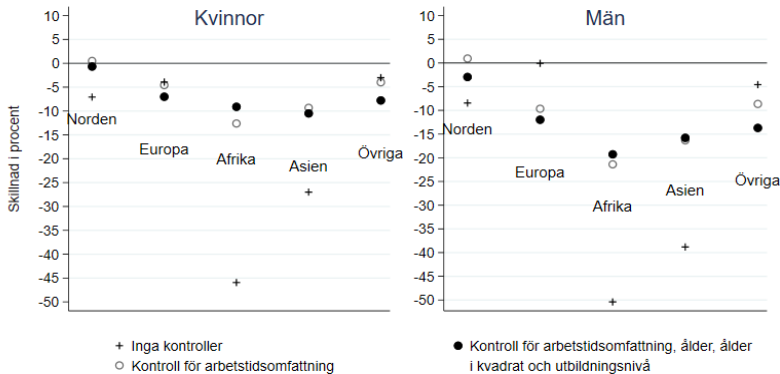
Figur 2.8 illustrerar att det finns stora variationer i löneinkomster efter födelseregion även när vi jämför individer som i genomsnitt har samma arbetstidsomfattning, är i samma ålder och har samma utbildningsnivå.³⁷ Den största skillnaden i löneinkomster finns för personer

³⁷ Eftersom sysselsättning och arbetslöshet påverkar den arbetade tiden kontrollerar vi för arbetstidsomfattningen samt även för skillnader i ålder och utbildningsnivå mellan personer födda i Sverige och personer födda i ett annat land.

födda i Afrika eller Asien. Både kvinnor och män födda i Afrika eller Asien har i genomsnitt runt 50 procent lägre löneinkomster än personer födda i Sverige. I stor utsträckning beror det på skillnader i den arbetade tiden. När vi i studerar skillnader i löneinkomst för kvinnor och män födda i Afrika och Asien med jämförbara kvinnor respektive män födda i Sverige minskar skillnader i löneinkomster kraftigt. Skillnader i ålder och utbildningsnivå tycks dock inte ha så stor påverkan på skillnaderna i löneinkomsterna, förutom för kvinnor och män födda i Afrika. Den kvarstående skillnaden i löneinkomster är störst för personer födda i Asien/Afrika jämfört med personer födda i Sverige, och är betydligt större för män än för kvinnor. Att det föreligger en större skillnad i löneinkomster mellan jämförbara män födda i Afrika/Asien och födda i Sverige än mellan jämförbara kvinnor födda i Afrika/Asien och födda i Sverige kan förklaras av en tidigare studie av Arai med flera (2015), som visar att män med arabisk klingande efternamn oftare drabbas av diskriminering på arbetsmarknaden än kvinnor med arabisk klingande efternamn. Diskriminering kan alltså vara en möjlig förklaring till att det kvarstår löneinkomstskillnader mellan grupperna när vi har beaktat skillnader i produktiva egenskaper.³⁸ Det är även troligt att de kvarvarande skillnaderna beror på andra faktorer som påverkar löneinkomstskillnaden som vi inte har kontrollerat för (exempelvis att grupperna i genomsnitt har olika anställningsformer, anställningsavtal, är segregerade i olika yrken, branscher och/eller sektorer).

³⁸ Som vi beskriver i avsnitt 2.4.2 är det även möjligt att skillnaderna beror på diskriminering som försvårar inträdet och etableringen på arbetsmarknaden, vilket också påverkar möjligheten att få en heltidsanställning och att kunna klättra i karriären (se bland annat Ahmed 2015, DO 2012, ESF 2017, Länsstyrelsen Stockholm 2018).

Figur 2.8 Skillnad i årslöneinkomst för personer födda i olika regioner jämfört med personer födda i Sverige, kvinnor och män, 18 år och äldre, 2018



Anm.: Skillnad i årlig löneinkomst i procent för kvinnor respektive män födda i Norden, Europa, Afrika, Asien och övriga länder, inkomstår 2018. Jämförelsegrupp är kvinnor respektive män födda i Sverige. Urvalet består av samtliga 18 år och äldre som har minst en krona i löneinkomst. Estimatpunkterna är baserade på en regressionsanalys där utfallsvariabeln är logaritmerad löneinkomst och förklaringsvariabeln är en binär variabel för födelseregion. Kontrollvariabler är arbetstidsomfattning, ålder, ålder i kvadrat och utbildningsnivå i enlighet med Mincers (1974) standard för löne regressionser. Robusta standardfel.

Källa: Stativ 2018, egna beräkningar.

När vi studerar vistelsetiden i Sverige finner vi i linje med tidigare studier att löneinkomsterna för utlandsfödda personer tenderar att konvergera mot löneinkomsterna för personer födda i Sverige (se exempelvis SCB 2019³⁹, Aldén & Hammarstedt 2014, Arai & Vilhelmsson 2004, Eliason 2013, Laun m.fl. 2020). Samtidigt kvarstår ett betydande gap för utomeuropeiskt födda kvinnor och män, oavsett vistelsetid i Sverige, arbetstidsomfattning, ålder och utbildningsnivå. Figur 2.9 illustrerar skillnader i löneinkomster för personer födda i Norden, Europa och utanför Europa efter deras vistelsetid i Sverige jämfört med personer födda i Sverige, med och utan kontroll för skillnader i arbetstidsomfattning, ålder och utbildningsnivå, uppdelat på kvinnor och män. Figuren visar att utlandsfödda kvinnor och män med kort vistelsetid i landet har i genomsnitt betydligt lägre löneinkomster än personer födda i Sverige. Skillnaderna i löneinkomster är störst för utomeuropeiskt födda personer och minst för personer födda i Norden. En möjlig förklaring är att orsaken till migration

³⁹ SCB (2019), Kort analys www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2019/utlandsfoddas-medianinkomst-stiger-kraftigt-med-tiden. Hämtat 22.01.17.

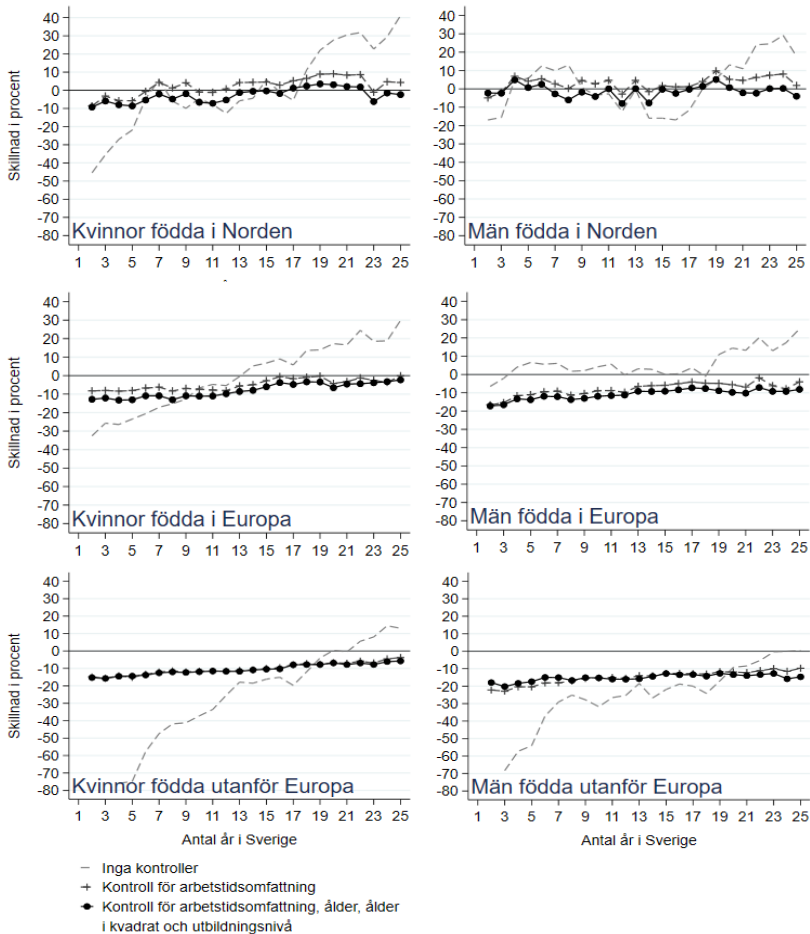
skiljer sig mellan grupper av utlandsfödda.⁴⁰ Som nyanländ kan det ta tid att etablera sig på arbetsmarknaden, men det finns också stora skillnader inom grupper. Till exempel är skillnader i löneinkomster över 70 procent för utomeuropeiskt födda kvinnor och män med kort vistelsetid, jämfört med kvinnor och män födda i Sverige, när vi inte kontrollerar för skillnader i arbetstidsomfattning, ålder eller utbildningsnivå. Skillnaderna är större för kvinnor än för män.⁴¹ Figuren bekräftar tidigare studier som visar att det i genomsnitt tar längre tid för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden jämfört med nyanlända män (se bland annat Arbetsförmedlingen 2020:1, Wickström Östervall 2017, Förslund m.fl. 2017, Nordiska Ministerrådet 2018). I urvalet ingår som sagt samtliga som har minst en krona i löneinkomst under året. De stora skillnaderna i löneinkomster för många utlandsfödda personer jämfört med personer födda i Sverige kan även bero på skillnader i ålder och utbildningsnivå. När vi kontrollerar för dessa faktorer minskar inte skillnader i löneinkomster för individer födda utanför Norden. Det gäller i synnerhet för utomeuropeiskt födda, vilket antyder att skillnader i ålder eller utbildningsnivå inte tycks spela så stor roll för att förklara gapet i löneinkomst mellan grupperna.

Sammanfattningsvis finns stora skillnader i löneinkomster mellan grupper av jämförbara kvinnor respektive män födda utanför Sverige och i Sverige. Arbetad tid är en viktig faktor som förklarar skillnaderna i löneinkomst de första åren i Sverige på grund av deltidsarbete, visstidsanställningar och svårigheter att få en anställning som ny i Sverige. Skillnader i utbildningsnivå och ålder tycks inte spela så stor roll för att förklara skillnader i löneinkomster mellan personer födda i eller utanför Sverige. Ett betydande gap i löneinkomster kvarstår alltså mellan kvinnor respektive män födda i Sverige och födda utanför Europa även efter tio år i landet och även när vi jämför personer som i genomsnitt har liknande (produktiva) egenskaper i termer av arbetstidsomfattning, ålder och utbildningsnivå.

⁴⁰ Gruppen utomeuropeiskt födda utgörs i större utsträckning av personer som har kommit som flyktingar, anhöriga eller skyddsbehövande, medan gruppen födda i Norden utgörs i större utsträckning av arbetskraftsinvandrare (SCB 2019, Cheung & Hellström 2017).

⁴¹ Det är möjligt att det beror på att många nyanlända kvinnor som grupp är i barnafödande ålder när de migrerar till Sverige, vilket påverkar den arbetade tiden och arbetskraftsdeltagande (Nordiska Ministerrådet 2018). Det kan även bero på andra faktorer som inte fångas upp i figuren, exempelvis att nyanlända kvinnor får mindre statligt stöd än nyanlända män, som påverkar deras arbetsmarknadsetablering (se bilaga 3 & 4, Larsson 2015, 2019).

Figur 2.9 Skillnad i årslöneinkomst för personer födda i olika regioner och efter vistelsetid i Sverige jämfört med personer födda i Sverige, kvinnor och män, 18 år och äldre, 2018



Anm.: Skillnad i årlig löneinkomst i procent för kvinnor respektive män födda i Norden, Europa och utanför Europa efter vistelsetid i Sverige (upp till 25 år), inkomstår 2018. Jämförelsegrupp är kvinnor respektive män födda i Sverige. Urvalet består av samtliga 18 år och äldre som har minst en krona i löneinkomst. Estimatpunkterna är baserade på en regressionsanalys där utfallsvariabeln är logaritmerad löneinkomst och förklaringsvariabeln är en binär variabel för födelse-region. Kontrollvariabler är arbetstidsomfattning, ålder, ålder i kvadrat och utbildningsnivå i enlighet med Mincers (1974) standard för lönerestimationer. Robusta standardfel.

Källa: Stativ 2018, egna beräkningar.

Hitintills har vi utifrån egna beräkningar och tidigare studier visat att det kvarstår betydande skillnader i betalt arbete mellan kvinnor och män samt mellan personer födda i olika delar av världen även efter att skillnader i så kallade produktiva egenskaper har beaktats. Med produktiva egenskaper menas att vi har kontrollerat för åldersfaktorer (kopplat till arbetslivserfarenhet) och utbildningsfaktorer (kopplat till kompetens). Våra resultat bekräftar bilden av att det råder stora ekonomiska klyftor både mellan och inom gruppen kvinnor och män. Det indikerar vidare att kvinnor och män, samt personer födda i olika delar av världen, inte har samma förutsättningar och möjligheter att delta på arbetsmarknaden på lika villkor. Dock kan inte allt fångas med data eller i en kvantitativ analys, och det finns olika förklaringar till att skillnader i löneinkomster kvarstår även när vi har beaktat skillnader i produktiva egenskaper. Det kan exempelvis finnas olika faktorer på arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågesida som interagerar med varandra. Delförklaringar kan finnas på arbetsmarknadens utbudssida, som innebär att kvinnor och män, samt andra grupper i samhället, gör olika val vad gäller arbetskraftsdeltagande och utbildningsinriktningar (dessa diskuteras i avsnitt 2.5). Faktorer på efterfrågesidan i form av diskriminering, attityder och preferenser hos arbetsgivaren kan också påverka och befästa löneskillnader. Vi diskuterar i efterföljande avsnitt olika typer av diskriminering i arbetslivet och hur det bidrar till löneskillnader mellan kvinnor och män.

2.4.2 Diskriminering i arbetslivet bidrar till löneskillnader mellan kvinnor och män

Arbetsgivare får inte diskriminera den som hos arbetsgivaren är arbetstagare, gör en förfrågan om eller söker arbete, söker eller fullgör praktik, eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft (2 kap. 1 § första stycket DL).⁴² Förbudet upprätthålls av bland annat tillsyn, en sanktion i form av diskrimineringsersättning, talerätt för olika aktörer och krav på förebyggande arbete (se kapitel 3 och 5). Trots detta förekommer diskriminering och kan på flera sätt befästa den ekonomiska ojämställdheten genom

⁴² De diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen är kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder, enligt 1 kap. 4 § DL.

att kvinnors löner påverkas negativt.⁴³ Det finns därför ett behov av att belysa några av diskrimineringens orsaker och konsekvenser som är särskilt relevanta i det här sammanhanget.

Det finns olika teorier om vad som kan ligga bakom den diskriminering som har en påverkan på lön.⁴⁴ En löneskillnad mellan en kvinna och en man i en huvudsakligen jämförbar situation utgör inte alltid diskriminering. Det finns dock flera situationer då löneskillnader antingen kan utgöra diskriminering i sig eller vara en följd av tidigare diskriminering. I det följande beskrivs tre sådana situationer.

Rekrytering

Diskriminering vid rekrytering är en faktor. En arbetsgivare kan till exempel helt välja bort vissa grupper av arbetssökande på grund av att arbetsgivaren föredrar att anställa någon från en annan grupp, till exempel män eller personer födda i Sverige (se exempelvis Ahmed 2015, Carlsson & Rooth 2007, 2012, Hellerstein m.fl. 2002). De sökande kan tillskrivas egenskaper baserade på stereotyper och fördomar. Det kan handla om att en arbetsgivare som söker en mycket produktiv person hellre anställer en man än en kvinna, eftersom män som grupp lönearbetar i genomsnitt fler timmar än kvinnor (se exempelvis Altonij & Pierret 2001, Lang 1986). Den som rekryterar kan, liksom människor i allmänhet, påverkas av samhälleliga normer och stereotyper (se exempelvis Banaju m.fl. 2015, Bertrand m.fl. 2005, Rooth, 2010). Det kan också vara fråga om omedvetna preferenser baserade på stereotyper (se exempelvis Arai m.fl. 2021). Många studier beskriver också ”den andre” i det svenska samhället, vilket anknyter till föreställningar om exempelvis den invandrade mannen eller kvinnan. Dessa personer beskrivs med negativa termer och en gränsdragning skapas (de Los Reyes m.fl. 2021, Darvishpour m.fl. 2010, 2012, Carlsson, 2017, SOU 2006:40, Wikström 2011). Även om det i detta sammanhang saknas möjlighet att uttömmande beskriva orsakerna bakom diskriminering kan det konstateras att konsekvenserna är allvarliga, oavsett orsak. Diskriminering kan också leda till att individer

⁴³ Se Svenaeus (2017) angående svårigheter och att det i lag och avtal dröjer sig kvar könsbundna värderingar trots reviderade kollektivavtal och förbud mot lönediskriminering.

⁴⁴ Frågan om diskriminering i arbetslivet är omfattande och komplex. En heltäckande redogörelse bör bland annat omfatta frågor om trakasserier och bristande tillgänglighet. Det finns dock ingen möjlighet att göra en sådan genomgång i detta sammanhang och framställningen koncentreras därför med nödvändighet till ett antal i det här sammanhanget centrala frågor.

som förväntar sig att bli diskriminerade, söker andra eller färre arbeten eller avstår från utbildning. Att kompetens och resurser inte tillvaratas hindrar tillväxt och samhällsutveckling (ESF 2017).

Som ovan framkommit kan diskriminering ske redan i rekryteringen, det vill säga innan någon lön har överenskommit. Det förekommer därför att kvinnor och män med liknande kvalifikationer har olika tillgång till högre positioner och befattningar, och inte får samma möjlighet att arbeta inom vissa befattningar eller yrken (se exempelvis Boschini 2017, Meyerson & Petersen 1997). Det innebär att även om det hos en arbetsgivare saknas diskriminerande löneskillnader mellan personer i en jämförbar situation, kan löneskillnader mellan kvinnor och män ha uppkommit till följd av diskriminering vid rekrytering eller befordran.

Andelen kvinnliga chefer och kvinnor på höga positioner i samhället har stadigt ökat de senaste decennierna. Inom näringslivet finns dock fortfarande en kraftig underrepresentation av kvinnliga chefer i företagsledning, styrelser och på andra höga positioner (Allbright 2021). Flera studier har visat förekomsten av ett glastak för många kvinnor och etnisk diskriminering för många utlandsfödda på den svenska arbetsmarknaden (se bland annat Abrahamsson 2000, Ahmed 2015, Albrecht m.fl. 2015, Arai & Skogman Thoursie 2009, Bursell 2014, Carlsson & Rooth 2007, DO 2012, Keloharju m.fl. 2016).⁴⁵ Diskriminering vid rekrytering drabbar också till exempel äldre (Carlsson & Eriksson 2017), homosexuella (Ahmed m.fl. 2013) och personer med funktionsnedsättning (Engwall 2014).

Lön

Diskriminering kan också ske i lönesättningen, på individ- eller gruppnivå (se kapitel 3). Studie visar exempelvis att manliga chefer föreslår lägre lön till kvinnor än till män (Dittrich m.fl. 2014, Heinz m.fl. 2016).⁴⁶ Även andra grupper i samhället missgynnas vid lönesättning, till exempel har personer födda utanför Sverige har sämre löneutveckling än personer födda i Sverige (se exempelvis

⁴⁵ Studierna om etnisk diskriminering använder namn som signalerar etnicitet.

⁴⁶ Könsskillnader i lönesättning skulle även kunna förklaras av att kvinnliga chefer, exempelvis på en kvinnodominerad arbetsplats, tenderar att överskatta mäns kvalifikationer. En studie av Bagues och Esteve-Volart (2010) visar nämligen hur bedömning av kompetens påverkas av variationer i grupp sammansättning. När majoriteten i gruppen är kvinnor överskattas kompetensen hos de manliga kandidaterna.

Ahmed 2015, DO 2014, ESF 2017, Länsstyrelsen Stockholm 2018). Studier visar också att personer med funktionsnedsättning diskrimineras i arbetslivet och möter negativa attityder (DO 2014, ESF 2017, Myndigheten för delaktighet 2016, SCB 2020:2, SOU 2012:31).

Det kan i detta sammanhang noteras att diskrimineringslagen utöver förbud också innehåller krav på lönekartläggning,⁴⁷ som bland annat syftar till att upptäcka den strukturella undervärdering som kan vara förknippad med arbetsuppgifter som är eller har varit typiska för kvinnor (prop. 1999/2000:143).⁴⁸ Sådan undervärdering har i SOU 2015:50 beskrivits som värdediskriminering.

Kompetensutveckling

Diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 § DL är inte begränsat till frågor om rekrytering och lönesättning, utan omfattar alla situationer med koppling till arbetet som kan uppstå mellan en arbetsgivare och en arbetstagare (eller andra som omfattas av skyddet, se ovan). Diskriminering i fråga om till exempel vem som får kompetensutveckling kan få till följd att två arbetstagare som inledningsvis haft likvärdiga kvalifikationer med tiden inte längre har det, vilket i sin tur kan påverka lönen.

Det finns särskilda utmaningar i fråga om diskriminering som gäller lön

I vissa fall kan diskriminering vara tydlig för den som blir utsatt, till exempel om en person nekas något med uttrycklig hänvisning till etnisk tillhörighet, eller om två personer i en jämförbar situation behandlas olika på ett tydligt sätt och den enda tänkbara förklaringen är att de har olika könstillhörighet. Lönediskriminering kan dock vara betydligt svårare att upptäcka för den som blir utsatt. Det kan bland annat bero på att den utsatta saknar information om andras löner och därför inte ens vet att det finns en löneskillnad, än mindre att den är diskriminerande (se även kapitel 3). Diskrimineringsförbudets genomslag i fråga om lön kan alltså begränsas av att den som

⁴⁷ Se vidare kapitel 3 angående reglerna om lönekartläggning.

⁴⁸ Det övergripande syftet med lönekartläggning är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män, enligt 3 kap. 8 § DL.

blir utsatt för lönediskriminering inte nödvändigtvis vet om att så är fallet. Medan arbetssökande och arbetstagare i vissa fall har rätt att ta del av uppgifter om andras meriter för att bilda sig en uppfattning om huruvida diskriminering har skett vid rekrytering eller befordran, saknas motsvarande möjlighet gällande löner (se vidare kapitel 3).⁴⁹

En särskild fråga gäller löneskillnader mellan grupper av arbetstagare som utför olika – men likvärdiga – arbeten. Diskrimineringsförbudet för arbetsgivare gäller som ovan konstaterats bara gentemot den som hos arbetsgivaren är arbetstagare, gör en förfrågan om eller söker arbete, söker eller fullgör praktik, eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Kravet på lönekartläggning gäller i sin tur bara lönerna för de personer som är anställda av arbetsgivaren. Detta kan förenklat uttryckas som att respektive arbetsgivare bara kan hållas ansvarig för den egna lönesättningen, inte löneskillnader mellan personer med olika arbetsgivare.⁵⁰ Till detta kommer det faktum att skillnader i marknadslöneläge kan innebära att löneskillnader mellan i övrigt jämförbara kvinnor och män med samma arbetsgivare helt eller delvis inte utgör diskriminering i lagens mening.⁵¹

Det är därför viktigt att notera att många fall av löneskillnader mellan kvinnor och män som utför likvärdiga arbeten inte alltid kan fångas av diskrimineringslagen. Samtidigt visar statistiken att kvinno-dominerade yrken i Sverige genomgående har lägre genomsnittslöner än mansdominerade yrken (Boschini 2017, SCB 2020 på tal om kvinnor och män).

Sammanfattningsvis är diskriminering är en faktor som bidrar till löneskillnader mellan kvinnor och män. Det kan gälla såväl lönesättningen i sig som rekrytering, befordran och andra situationer. Samtidigt omfattas inte alla löneskillnader som i någon mening kan sägas ha samband med kön av förbudet mot diskriminering; i den mån löne-

⁴⁹ Om en arbetssökande inte har anställts eller tagits ut till anställningsintervju, eller om en arbetstagare inte har befordrats eller tagits ut till utbildning för befordran, ska sökanden på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om vilken utbildning, yrkeserfarenhet och andra meriter den hade som togs ut till anställningsintervjun eller som fick arbetet eller utbildningsplatsen, enligt 2 kap. 4 § DL.

⁵⁰ Se dock prop. 2007/08:95 angående situationer då en arbetstagare behandlas sämre än en annan person i en jämförbar situation *skulle* ha behandlats. Även detta är dock i strikt mening fråga om att arbetsgivaren hålls diskrimineringsrättsligt ansvarig för det egna agerandet, låt vara med användning av en hypotetisk jämförelseperson.

⁵¹ Se till exempel EU-domstolens dom av den 27 oktober 1993, Enderby, C-127/92, EU:C:1993:859 och Arbetsdomstolens domar Barnmorskemålet II (AD 2001 nr 13), Socialkonsulentmålet (AD 2001 nr 51) och Behandlingssekreterarmålet (AD 2013 nr 64). Se vidare kapitel 3.

skillnaderna gäller personer med olika arbetsgivare eller arbeten med olika marknadslöneläge är skyddet begränsat.

2.4.3 Den könssegregerade arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden är tydligt könssegregerad ur flera dimensioner: vertikalt, internt och horisontellt. Enligt Boschini (2017) förklarar könssegregeringen en stor del av könslönegapet. Enkelt uttryckt handlar det om att kvinnor och män arbetar i olika sektorer och yrken och att de dessutom har olika positioner även om de befinner sig i samma sektor och yrke. Medan vertikal segregering handlar om var i hierarkin olika grupper av människor befinner sig, handlar horisontell segregering om att vissa grupper söker sig till vissa typer av yrken. Utöver yrken och hierarkier, handlar den interna segregeringen om att grupper av människor tenderar att hamna på vissa arbetsplatser med viss arbetsuppgift eller inriktning i arbetet (se bland annat Bursell m.fl. 2018 & 2021, SOU 2015:50). En orsak till könsegregeringen på arbetsmarknaden kan vara att kvinnor diskrimineras. Det kan handla om att arbeten i kvinnodominerade branscher eller yrken värderas lägre än mansdominerade (se till exempel SOU 2015:50 för en diskussion). Det kan också handla om att arbetsmarknadens funktionssätt ser annorlunda ut mellan sektorer (statlig, regional, kommunal respektive privat sektor) så att utbud och efterfrågan på arbetskraft påverkar lönenivåerna på olika sätt inom de olika sektorerna. En ytterligare faktor är att lönebildningen kan se olika ut mellan sektorer och branscher.⁵²

Vertikal könssegregeringen

Vertikal segregering, det vill att könsfördelningen på olika ansvarsnivåer och befattningar skiljer sig åt på ett systematiskt sätt, innebär till exempel att det på ledande positioner är stora obalanser mellan könen. Kvinnor har svårare att avancera i karriären än män och avancerar sällan på samma sätt som män inom yrken och branscher (Bihagen & Härkönen 2014). Trots att kvinnor i genomsnitt har längre utbildning än män tjänar de i genomsnitt mindre och de är mer

⁵² Lönebildningen har exempelvis blivit allt mer decentraliserad och individualiserad, där sifferlösa avtal kan förekomma bland tjänstemän (SOU 2015:50).

sällan chefer. Saco (2021) visar till exempel att gymnasieutbildade män har ungefär samma livslön som högskoleutbildade kvinnor. Medan män kan få en relativt god löneutveckling utan att läsa på högskolan, är en högskoleutbildning ofta en förutsättning för en bra lön och karriär för många kvinnor. Det är också tydligt att andelen kvinnor minskar högre upp i positionerna (se exempelvis Allbright 2021). Ett annat exempel är att andelen kvinnliga professorer vid högskolor och universitet är 30 procent (SCB 2020e).

Vi har ovan redogjort för diskriminering vid rekrytering och befordran. Det kan vara en bidragande orsak till kvinnors underrepresentation på chefspositioner. Ytterligare en faktor är föräldraskap. När män blir fäder ökar deras chanser att bli chefer, medan kvinnors chanser är oförändrade när de blir mödrar (Bygren & Gählers 2007, 2012). Studier som analyserar skillnader i karriärutveckling för högutbildade kvinnor och män i Sverige, visar att kvinnor och män har ungefär lika lön vid 25 års ålder, men att mäns genomsnittliga månadslöner är cirka 25 procent högre än kvinnors vid 45 år ålder (Albrecht m.fl. 2018).

Underutnyttjad utbildning och löneskillnader

En bidragande faktor till lönegapet mellan kvinnor och män, samt mellan personer födda i Sverige och utomlands, är att det förekommer underutnyttjad utbildning i samhället som innebär att vissa grupper inte har lika stor avkastning på sin utbildning jämfört med andra grupper. Exempelvis har kvinnor i genomsnitt en högre utbildningsnivå än män, bland både personer födda i Sverige och bland personer födda i ett annat land, men systematiskt lägre löner (se SCB 2020 på tal om kvinnor och män). År 2017 var andelen med en eftergymnasial utbildning (tre år eller längre) något högre bland utlandsfödda (29 procent) än bland personer födda i Sverige (28 procent), men lönerna för personer födda i ett annat land är systematiskt lägre än för personer födda i Sverige.⁵³ När det gäller kvinnor och mäns avkastning på utbildning, visar le Grand med flera (2001) att den är större för män än för kvinnor inom samma yrkesgrupp, vilket gäller

⁵³ www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/befolkningens-utbildning/befolkningens-utbildning/pong/statistiknyhet/befolkningens-utbildning---utrikes-foddas-utbildningsbakgrund-2017/. Hämtat 22.01.17.

i synnerhet bland högvärlönde där mäns utbildningspremier är högre än kvinnors (Albrecht m.fl. 2003, Johansson m.fl. 2005),).

Att ha en högre utbildning än vad som typiskt sett krävs för ett yrke benämns ibland som överutbildning (Björklund m.fl. 2010, Johansson & Katz 2007). En förklaring till att överutbildning förekommer kan vara att matchningen mellan arbetstagare och arbetsgivare inte är effektiv (Björklund m.fl. 2010, Hartog 2000). Det är vanligare att kvinnor är överutbildade, medan män i större utsträckning än kvinnor är underutbildade. Johansson och Katz (2007) visar att både över- och underutbildning bidrar mer till könslöneskillnaderna än individbaserade faktorer såsom utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet. Konsekvenser av överutbildning finns inte bara på samhällsnivå i termer av att kompetens går förlorad, utan förekommer också på individnivå. Lundberg med flera (2009) visar till exempel att överutbildade individer, förutom avkastning i form av lön, löper en högre risk för sämre psykiskt välbefinnande och känslor av ångest, skam och nedstämdhet än personer som inte är överutbildade. En annan studie om överutbildade kvinnor rapporterar sämre hälsa jämfört med högutbildade kvinnor som har ett arbete som matchar deras utbildningsnivå (Hultin m.fl. 2016).

Överutbildning är vanligare bland personer födda utomlands än bland personer födda i Sverige. Studier visar att personer födda i ett annat land är anställda i högre grad än svenskfödda på positioner och i yrken de är överkvalificerade för (Behtoui & Neergaard 2010, Neergaard 2009). Personer som inte är födda i Sverige kan ha svårigheter på arbetsmarknaden på grund av exempelvis språket eller värderingen av utländska meriter. Tre av tio utlandsfödda uppgav 2014 att de hade upplevt denna typ av hinder för att få ett arbete.⁵⁴ Vidare ansåg 33 procent bland utlandsfödda sig vara överkvalificerade för sitt arbete jämfört med 17 procent bland personer födda i Sverige. En snabb arbetsmarknadsetablering behöver alltså inte alltid vara positiv för en person som nyligen har kommit till Sverige och ska etablera sig på arbetsmarknaden, då det kan innebära att de anställs för att utföra uppgifter de är överkvalificerade för. Det i sin tur kan innebära att individer som har lägre kvalifikationer trängs ut från arbetsmarknaden på grund av att de överkvalificerade uppbär deras anställningar (Neergaard 2021).

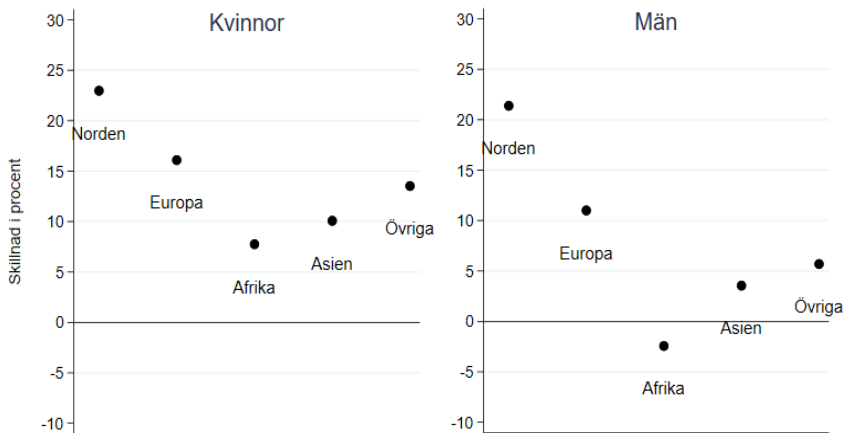
⁵⁴ www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2016/Stor-skillnad-i-sysselsattning--mellan-inrikes-och-utrikes-fodda. Hämtat 22.01.17.

Enligt OECD (2018a) har Sverige en hög andel högskoleutbildade utlandsfödda personer som känner sig överkvalificerade för sitt arbete jämfört med högskoleutbildade personer födda i Sverige. Länsstyrelsen Stockholm (2018) visar att afrosvenskar har betydligt lägre lön jämfört med den övriga befolkningen med samma utbildningsnivå.⁵⁵ I figur 2.10 presenterar vi estimerade löneskillnader i procent för personer med eftergymnasial utbildning som har varit minst tio år i Sverige och födda utomlands i olika regioner jämfört med personer födda i Sverige som enbart har högst en gymnasial utbildning, separat för kvinnor och män. Estimeringarna är baserade på regressionsanalyser som kontrollerar för skillnader i arbetstidsomfattning och ålder. Urvalet består av samtliga kvinnor och män 18 år och äldre under inkomståret 2018 hade minst en krona i löneinkomst, baserat på data från Stativ 2018. Som figur 2.10 visar tycks högre utbildning vara lönsam för de flesta utlandsfödda kvinnor och män som har varit i Sverige i minst tio år. Det gäller dock inte för alla grupper, i synnerhet inte för män födda i Afrika. Män födda i Afrika med eftergymnasial utbildning har efter tio år i landet en genomsnittlig löneinkomst som är mindre än en person född i Sverige som är i samma ålder och arbetar i lika stor utsträckning men som endast har en gymnasieutbildning. Löneskillnaden för män födda i Asien med högre utbildning är även relativt låg jämfört med män födda i Sverige med högst gymnasieutbildning. Dock har vi inte här kontrollerat för yrke, vilket innebär att skillnader mellan grupperna kan förklaras av att de i sin tur är segregerade i olika låg- respektive högbetalda yrken.

Sammanfattningsvis tenderar kvinnor att vara överutbildade i jämförelse med män och personer födda utomlands jämfört med personer födda i Sverige. Vi har visat att det för vissa grupper i befolkningen inte räcker med högre utbildning för att få en lika stor löneinkomst som personer med högst en gymnasieutbildning.

⁵⁵ Ett sätt att studera förekomsten av underutnyttjad utbildning och kompetens är att tillskriva individer extra antal år utbildning eller arbetslivserfarenhet. Arai m.fl. (2008) visar till exempel hur stark diskriminering kan vara genom fiktiva jobbsökningar där personer med arabisk-klingande namn tillskrivits ytterligare två års arbetslivserfarenhet. Trots fler år av relevant arbetslivserfarenhet leder det inte till ökad chans att bli kallad till intervju för manliga arbetsökande med arabisk-klingande namn, jämfört med arbetsökande med svensk-klingande namn.

Figur 2.10 Skillnad i löneinkomst för personer med eftergymnasial utbildning födda i olika regioner och som varit minst tio år i Sverige jämfört med personer födda i Sverige med högst gymnasial utbildning, kvinnor och män, 18 år och äldre, 2018



Anm.: Skillnad i årlig löneinkomst i procent för kvinnor respektive män födda utomlands (Norden, Europa, Afrika, Asien och övriga länder) med eftergymnasial utbildning som varit minst tio år i Sverige, inkomstår 2018. Jämförelsegrupp är kvinnor respektive män födda i Sverige med högst en gymnasial utbildning efter kontroll för arbetstidsomfattning, ålder och ålder i kvadrat. Urvalet består av samtliga 18 år och äldre som har minst en krona i löneinkomst. Estimatpunkterna är baserade på en regressionsanalys där utfallsvariabeln är logaritmerad löneinkomst och förklaringsvariabeln är en binär variabel för födelseregion. Kontrollvariabler är arbetstidsomfattning, ålder, ålder i kvadrat och utbildningsnivå i enlighet med Mincers (1974) standard för löne regressioner. Robusta standardfel.

Källa: Stativ 2018, egna beräkningar.

Horisontell könssegregering

Horisontell könssegregering innebär att kvinnor och män befinner sig i olika yrken. I regeringens jämställdhetsbilaga i budgetpropositionen för 2022 konstateras att en viktig orsak till könslönegapet är att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar inom olika yrken och att kvinnodominerade yrken i genomsnitt har lägre löner än mansdominerade (prop. 2021/22:1 bilaga 3). Medlingsinstitutet (2021a) visar att skillnader i yrken är den viktigaste orsaken till att det fortfarande finns skillnader i löner mellan kvinnor och män.

Medlingsinstitutet (2021a) indikerar att könsuppdelningen på arbetsmarknaden minskar, men att det går långsamt. Uppdelningen i olika yrken tycks minska snabbare för kvinnor än för män. Enligt Medlingsinstitutet (2021a) är en minskad horisontell könssegregering

ing en möjlig orsak till att könslönegapet har minskat de senaste åren. Många yrken är emellertid fortfarande väldigt könssegregerade. Det vanligaste yrket 2018 var *Undersköterskor, hemtjänst och äldreboende* där andelen kvinnor var 91 procent och andelen män var 9 procent (SCB 2020a yrkesregistret). Det var även det vanligaste yrket för kvinnor, medan det vanligaste yrket för män var *Lagar och terminalpersonal* där andelen män var 78 procent och andelen kvinnor 22 procent.

Det finns olika förklaringar till varför en horisontell könssegrering kan ge upphov till ojämslällda löner. En förklaring uppges vara att kvinnodominerade arbeten undervärderas (SOU 2015:50, se också avsnitt 2.4.2). Medlingsinstitutet (2020a) visar med ett så kallat bubbeldiagram hur könssammansättningen på yrkesnivå varierar med lönenivån i yrket och löneskillnaden mellan kvinnor och män. Diagrammet visar att det finns ett tydligt samband som innebär att kvinnodominerade yrken har i genomsnitt lägre löner. Ju högre lönen är i yrket desto större lönespridning. En annan möjlig förklaring kan härledas till arbetsmarknadens funktionssätt, som styrs av utbud och efterfrågan (se exempelvis Boschini 2017, SOU 2015:50). Om det bara finns en (offentlig) arbetsgivare som efterfrågar arbetskraft (på exempelvis vårdpersonal) får denna ett stort inflytande över lönesättningen på marknaden, så kallad monopsoni, och kan sätta låga löner för alla om utbudet av arbetskraft är stort. Andra förklaringar som Medlingsinstitutet (2020a) återger är att det kan handla om någon form av diskriminering, att det i många kollektivavtal nämns att marknadskrafter är ett kriterium som bör vägas in i lönesättningen, att olika sektorer har olika förutsättningar att finansiera löner, att kvinnor och män har olika attityder som påverkar val av yrke.

Saco (2018) visar att en förändrad könssammansättning i olika yrken inte har någon större betydelse för lönenivåerna i yrkena. Anledningen är att lönestrukturen i kvinnodominerade yrken totalt sett är mer sammanpressad än den som observeras för mansdominerade yrken. I hög grad beror det på att många kvinnodominerade yrken återfinns inom den offentliga sektorn och är skattefinansierade. Genom att analysera yrken som kräver en högskoleutbildning, visar Saco att den genomsnittliga lönen är betydligt lägre i yrken där andelen kvinnor är hög, vilket i hög grad avser så kallade välfärdsyrken inom vård, skola och omsorg. Sacos beräkningar visar också att den horisontella segregeringen på arbetsmarknaden – som delar in kvinnor och män i olika

högskoleyrken – svarar för så mycket som mellan 60–70 procent av det ojusterade könslönegapet (Saco 2018). Den genomsnittliga lönen för både kvinnor och män i kvinnodominerade yrken är cirka 8–12 procent (beroende på sektor) lägre lönenivåer jämfört med mansdominerade yrken. Resultaten indikerar att en förändrad könssammansättning i olika yrken har en svag påverkan på lönenivåerna i yrkena.

2.4.4 Den svenska arbetsmarknadsmodellen och lönebildningen

Den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på en samsyn mellan arbetsmarknadens parter och det politiska systemet om att arbetsmarknadens parter har ansvar för lönebildningen. Modellen innebär i korthet att parterna på arbetsmarknaden ansvarar för lönebildning och andra arbetsvillkor, i överenskommelser genom kollektivavtal mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Den fria förhandlingsrätten och arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet är grundpelarna i modellen. Regleringen av löner och anställningsvillkor sker i kollektivavtalen (Bäck m.fl. 2015).

Förhandlingssystemet med dess kollektivavtalsreglerade ordning för lösning av tvister är också av stor betydelse för enskilda arbetstagare då arbetsrättsliga tvister av olika slag, inklusive tvister om diskriminering, kan lösas genom förhandling och förlikning utan domstolsprövning. EU-lagstiftning och EU-domstolens domar, de internationella konventioner som Sverige har åtagit sig att genomföra (se kapitel 1), nationell lagstiftning, bland andra lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen (1977:1160) innebär en begränsning av arbetsgivarens arbetsledningsrätt och kollektivavtal.

Enligt Medlingsinstitutet (2021b) finns det ungefär 100 kollektivavtalsparter i Sverige, varav cirka 60 är arbetstagarorganisationer och cirka 40 är arbetsgivarorganisationer. Parterna träffar nära 700 kollektivavtal (Medlingsinstitutet 2021b). Det betyder att det är möjligt att anpassa avtalen till olika förutsättningar inom olika sektorer, men också att sätten att reglera löner och allmänna villkor varierar (Calleman 2021).

Lönesättning kan ske på såväl central som lokal nivå och individuellt. Hur löner bestäms varierar mellan olika parter och branscher. I de centrala avtalen kan det finnas bestämmelser om löneutrymmets storlek och fördelning på grupper och individer, medan det i andra fall bestäms lokalt. Dessutom skiljer sig de centrala avtalen åt när det gäller individgarantier, lägstalöner och bestämmelser om vad som gäller vid oenighet på lokal nivå (Medlingsinstitutet 2015, Romilson 2018).

Flertalet centrala kollektivavtal innehåller i dag riktlinjer och bestämmelser som knyter an till jämställda löner med hänvisningar till kriterier för lika och likvärdigt arbete (Medlingsinstitutet 2015). Grunderna för lönesättning beskrivs ofta i termer av att lönen ska relateras till arbetets svårighetsgrad och ansvar samt till individens förmåga och skicklighet. Många kollektivavtal innehåller bestämmelser om att en lönekartläggning ska ingå i förberedelserna för lönerevisionen.

Individuell lönesättning har blivit allt vanligare som lönesättningsmodell på svensk arbetsmarknad, särskilt inom den offentliga sektorn (Medlingsinstitutet 2015, Romilson 2018). Modellen med sifferlösa avtal innebär att det vid lönerevisioner är arbetsgivaren och den enskilda arbetstagaren som träffar överenskommelse om lön. De centrala kollektivavtalen reglerar då tillvägagångssättet, de olika stegen i processen och partsgemensamma riktlinjer, men inte nivån på löneökningarna. Överenskommelserna om lön sammanställs i ett kollektivavtal mellan arbetsgivarparten och de fackliga motparterna. Enskilda arbetstagares möjlighet till inflytande över den egna lönen anses öka genom att lönen bestäms i dialog mellan den anställde och arbetsgivaren (Medlingsinstitutet 2015).

En central fråga har varit vilka kostnadsnivåer som ekonomin tål och hur inhemska sektorer, till exempel den offentliga sektorns löneökningstrymme bör vara. Sedan Industriavtalet tecknades 1997 är det industrin, som står för en stor del av Sveriges export, som har ansetts vara den konkurrensutsatta sektorn och som har den lönenormerande rollen för arbetsmarknaden. När det talas om en lönenormering, är det kostnadsökningen i industriavtalet för arbetskraften som avses, inklusive förändringar i andra anställningsvillkor än löner. I dagligt tal benämns denna kostnadsnorm "märket" då den har en lönenormerande roll för lönebildningen på arbetsmarknaden. Märkesättningen bygger fortfarande på samma principer som tidigare; att lönekostnadsutvecklingen inte ska överskrida vad den konkurrens-

utsatta sektorn tål utan att förlora marknadsandelar och därmed arbetstillfällen.

Medlingsinstitutets uppdrag regleras i medbestämmandelagen och förordning (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet, där det anges att Medlingsinstitutet ska medla i arbetstvister, verka för en väl fungerande lönebildning och har i uppdrag att tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorers lönenormerande roll. Myndigheten är dessutom statistikansvarig myndighet för lönestrukturstatistiken. Medlingsinstitutet har enligt sin instruktion även i uppdrag att analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv och följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön. Om Medlingsinstitutet blir kallat som medlare upprätthåller myndigheten kostnadsnormen, det så kallade märket, i enlighet med sitt uppdrag.

Kan relationen mellan kvinno- och mansdominerade yrkens löner förändras?

Går det då att inom ramen för den lönesättningsnorm som gäller göra relativlöneförändringar för att förändra relationen för löner mellan kvinno- och mansdominerade yrken? I SOU 2006:32 konstateras att när det gäller industriavtalets kostnadsnorm är det möjligt att göra avsteg från normeringen. Vidare har Medlingsinstitutet (2018) konstaterat att det inte finns några tecken på att lönebildningsmodellen står i vägen för förändringar när det gäller olika yrkens relativa löneläge.

I avsnitt 2.4.2 diskuteras undervärdering av kvinnodominerade arbeten, vilket ibland kallas värdediskriminering, i förhållande till reglerna om lönekartläggning. Ett av syftena med den skärpning av den då gällande jämställdhetslagen (1991:433) som skedde 2001 och som befästes i diskrimineringslagen 2017 var just att finna verktyg för att ”ändra de strukturer som vidmakthåller att kvinnor och ’kvinnligt arbete’ nedvärderas eller osynliggörs (prop. 1999/2000:143)”.

Vi kan konstatera att det är arbetsmarknadens parter som har ansvaret för lönebildningen och därmed ansvaret för att genom lönesättningen åtgärda löneskillnader mellan kvinnor och män. Det har förts en diskussion hos bland annat parterna och av andra experter om lönebildningsnormeringen (se Calmfors 2018, Romilson 2018, Kallifatides 2019, Lundby-Wedin 2011, Medlingsinstitutet 2021b).

Det har dock inte lett till någon förändring i lönesättningsmodellen och Medlingsinstitutets instruktion att tillvarata och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll gäller.

2.5 Strukturer och normer som påverkar förutsättningar att göra val

En faktor som har påverkan på individers livsinkomster är de val som de gör. Dessa val kan, som vi diskuterade i delredovisningen och även i kapitel 7, få konsekvenser för inkomster på kort och lång sikt.

En förklaring till att individer väljer som de gör, även om det kan innebära en lägre disponibel inkomst varje månad, är att de fattar rationella och välvägdade beslut. Att välja att ta ett lägre betalt arbete, där förväntningarna på att arbeta övertid är mindre och där förmåner som semester eller möjligheten till flexibel arbetstid är högre – kan sålunda vara ett väl övervägt beslut. Det är dock inte alla som har samma möjligheter att göra välvägdade val. Ekonomi, relationsstatus och typ av arbete har givetvis stor påverkan.

En annan förklaring till individers val och prioriteringar är att de påverkas av normer och strukturer i samhället. Föreställningar om vad som anses vara manligt och kvinnligt påverkar också vilka val kvinnor och män gör. Att fler kvinnor än män tar ut föräldraledighet och att fler kvinnor än män går ned i arbetstid, kan alltså förstås som att de gör val utifrån de förväntningar och föreställningar som finns kopplat till moder- och faderskapet (Alsarve & Boye 2012, Frisé, Carlsson & Wängqvist 2014). Alsarve och Boye (2012) beskriver hur föreställningar om moderskap kopplat till biologi och ekonomi påverkar hur olikkönade par väljer att dela upp föräldraledigheten. Normer och attityder till lämpliga föräldraledighetslängder, starttidpunkter och vistelsetider i förskolan samt synen på barn, föräldraskap, moderskap och faderskap påverkar valen som föräldrarna gör, liksom externa faktorer som föräldrarnas arbetsmarknadstillhörighet, arbetsplatsförhållanden och deras ekonomiska situation (SOU 2017:101).

Dock är även de val som inte görs, alltså ”icke-valen”, en viktig aspekt i diskussionen om hur kvinnors och mäns olika val påverkar inkomsterna. Det kan till exempel handa om vem som inte väljer att ta ut så mycket föräldraledighet eller vem som inte får dåligt samvete

över att barnen hämtas sent på förskolan. En studie visar att kvinnor och män har liknande syn på familjens behov och lägger i genomsnitt lika mycket tanketid på detta men att kvinnor blir mer stressade på grund av de olika förväntningarna som finns på kvinnor och män (Offer 2014).

Vidare har inte alla individer samma möjligheter att välja. Det kan också innebära att där det för vissa är ett val att arbeta deltid, är det för andra den enda anställningsform som erbjuds. Ensamstående, lågavlönade eller arbetslösa kvinnor har inte samma ekonomiska förutsättningar att välja som kvinnor med högre inkomster. Vilka gymnasieutbildningar som kvinnor och män väljer, har också står påverkan på framtida yrkesval. Det handlar också om föräldraskap och föräldraledighet och om deltidsarbete och det obetalda hemarbetet. Avslutningsvis kan det även handla om att kvinnor känner sig tvungna att göra val som kan ha en negativ påverkan på inkomsterna på grund av de utsätts för våld och trakasserier.

I detta avsnitt diskuterar vi hur olika val, icke-val och möjligheter att göra val påverkar kvinnors och mäns livsinkomster. Då vi i delredovisningen (se bilaga 3 & 4) har redogjort för hur stöd och åtgärder fördelas mellan kvinnor och män, fokuserar vi här på de faktorer som just brukar förklaras som att kvinnor och män väljer olika och har olika preferenser, och diskuterar dessa faktorer konsekvenser för livsinkomsterna. Vidare diskuterar vi hur trakasserier och våld påverkar kvinnors val och förutsättningar att göra val – något som får konsekvenser för inkomster på kort och lång sikt.

2.5.1 Studie- och yrkesval

Den könsuppdelade arbetsmarknaden grundläggs i stor utsträckning i utbildningssystemet. De val som flickor och pojkar gör inom utbildningssektorn följer med in på arbetsmarknaden. Ungdomars utbildningsval till olika gymnasieprogram är ett första steg till könssegregeringen på arbetsmarknaden och denna segregering fortsätter sedan vidare i utbildningsvägar efter gymnasiet (se vår delredovisning, bilaga 3, för en mer ingående redogörelse om fördelningen på och mellan olika utbildningar). Generellt går flickor i större utsträckning högstskoleförberedande gymnasieprogram, medan pojkar i större utsträckning går yrkesförberedande program (Skolverket 2018, SOU 2015:50).

Utbildnings- och yrkesval styrs i hög grad av traditioner och social bakgrund. Könsegregationen i yrkesvalen är fortfarande stark i de yrken som inte kräver eftergymnasial utbildning och som i större utsträckning väljs av barn till föräldrar som har liknande utbildning (SOU 2020:46). Det finns ett starkt samband mellan föräldrars inkomster, utbildningsnivå och skolresultat som gör avtryck i skol-systemet (SOU 2020:46).

Forskning har visat att skillnader i utbildningsval i hög grad kan förklaras av flickors och pojkars olika uppfattningar om sin kompetens och yrkesmål (Tellhed m.fl. 2017, 2018). Studierna visar att flickor på högstadiet hade en mycket lägre tro på sin kompetens för yrken som ingenjörer samt en mycket lägre tro på sin förmåga att hantera teknik och datorer än pojkar. Ytterligare en förklaring till att flickor och pojkar gör olika utbildningsval är att även sociala faktorer och yrkesmål tycks spela en roll för ungdomars utbildningsval (Tellhed & Adolfsson 2018).

Den skeva könsfördelningen inom flera gymnasieprogram påverkar också flickors och pojkars etablering på arbetsmarknaden samt deras sysselsättning (SCB 2019). Kvinnor är i större utsträckning än män sysselsatta i yrken som kräver högskolekompetens, både vad gäller grundläggande och fördjupad högskolekompetens (SCB 2019). Kvinnors högre utbildning leder till att de etablerar sig senare i yrkeslivet än män. Fler män än kvinnor börjar arbeta direkt efter gymnasiet, och i branscher med högre genomsnittslöner än i motsvarande kvinnodominerade branscher (SOU 2015:50).

Saco:s livslönerapporter (2020) visar att kvinnors och mäns olika högskoleutbildningar påverkar deras livslöner.⁵⁶ I de allra flesta fall lönar det sig att ha en akademisk examen, men det finns en stor spridning mellan de utbildningar som är mest lönsamma och de som är minst lönsamma. När Saco (2020) har räknat på avkastningen av en akademisk examen finner de att avkastningen för en minst treårig högskoleutbildning ligger i genomsnitt på åtta procent jämfört med att börja jobba direkt efter gymnasiet.⁵⁷ Det finns dock stora skill-

⁵⁶ Utbildningspremien eller utbildningens avkastning beräknas vanligen genom att ta hänsyn till hur inkomsterna är fördelade över livet, där tidigare inkomster ges högre vikt än senare, och där hänsyn tas med avseende till olikheter i studieavgifter, studiestödssystem, skattesystemets progressivitet etcetera. När hänsyn tagits till dessa olika inkomstfaktorer är värdet av utbildning högre för män än för kvinnor.

⁵⁷ Då uträkningen enbart tar hänsyn till lön (och inte hela inkomstpaketet med kapitalinkomster, transfereringar och skatter) tas indirekt hänsyn till de inkomster som en person går miste om under sin studietid.

nader i avkastning mellan olika högskoleutbildningar som är större än avkastningen mellan genomsnittet av samtliga högskoleutbildningar och för de gymnasieutbildade.

Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning poängterar i sitt betänkande (SOU 2019:4) att behovet av att stärka studie- och yrkesvägledningen utifrån ett jämställdhetsperspektiv har lyfts fram under en lång tid. För att nå målet med en jämställd utbildning samt i förlängningen ett jämställt arbetsliv, menar utredningen att det är avgörande att elever har kunskaper om vilka konsekvenser utbildnings- och yrkesval kan ha för bland annat karriärs- och löneutveckling (se kapitel 7 där vi diskuterar och lämnar förslag på ett myndighetsgemensamt verktyg som kan underlätta för individer att göra informerade val).

Sammanfattningsvis grundläggs i stor utsträckning den könsuppdelade arbetsmarknaden genom de val som flickor och pojkar gör inom utbildningssektorn. Valen har en inverkan på tidpunkten för när de etablerar sig på arbetsmarknaden och således på deras sysselsättning och livsinkomster. Kvinnors har generellt högre utbildning än män, men det ger inte alltid avkastning på inkomsten.

2.5.2 Föräldraskap och föräldraledighet

I vår delredovisning redogjorde vi för hur inkomstutvecklingen för kvinnor och män påverkas av hur föräldrapenningen fördelas i olikkönade parrelationer (se bilaga 3). År 2020 tog kvinnor ut cirka 70 procent av föräldradagarna och män cirka 30 procent. Det är tydligt att kvinnors inkomster påverkas mer negativt av ett ojämnt föräldrapeninguttag än vad mäns inkomster gör. Dessutom kan långa karriäravbrott påverka kvinnors möjligheter att avancera i karriären och därmed försämra deras inkomstutveckling i förhållande till manliga kollegor. Ett flertal studier påtalar att föräldraskapet är en central faktor som kan förklara könslönegapet (Bygren & Gählers 2012, Lundborg 2021, SOU 2015:50). I figur 2.4 kan vi se att skillnader i arbetsinkomster mellan kvinnor och män vidgas vid den tid i livet då kvinnor föder eller förväntas föda barn.

Föräldraskapet i sig innebär frånvaro och lägre inkomst för kvinnor

Försäkringskassan (2020a) visar att det tar cirka fem år för kvinnor som tar mer än 80 procent av föräldrapenningdagarna att komma tillbaka till den genomsnittslön som de hade innan barnafödandet. Föräldraskapet i sig där kvinnor har föräldrapenning som inkomst i stället för löneinkomst innebär en lägre inkomst. Vidare är sannolikheten att faktiskt vara på jobbet mindre för kvinnor med barn under sju år jämfört med andra kvinnor. Män med barn har högre arbetskraftstal än män utan barn (Stanfors & Welander Tärneberg 2020). Studier visar att jämfört med andra föräldrar är det en lägre andel mammor till barn med funktionsnedsättning som förvärvsarbetar om barnet har särskilda behov, och efter ett par år är andelen pappor till barn med funktionsnedsättning som förvärvsarbetar högre (ISF 2013, NSPH 2013).

Flera studier belyser att kvinnors karriärer påverkas negativt av föräldraskap. Lundborg (2021) undersöker till exempel hur föräldraskapet påverkar inkomster och arbetade timmar genom att studera kvinnor som får respektive inte får barn med hjälp av IVF-behandlingar.⁵⁸ De finner stora negativa effekter av att få barn på kvinnors arbetsinkomster, men inga effekter på männens inkomster. På längre sikt hittar de inga skillnader i antalet arbetade timmar mellan kvinnor som får och inte får barn, men kvinnor som får barn har i genomsnitt cirka tolv procents lägre timlön och har i större utsträckning bytt till jobb som ligger närmre hemmet än kvinnor som inte får barn. Antalet barn verkar inte ha så stor betydelse för inkomster på lång sikt, utan det handlar om att få barn. IFAU (2018) uppskattar att föräldraskapet och betydelsen av första barnet förklarar cirka hälften av könslönegapet vid 45 års ålder.

De största negativa inkomsteffekterna finns för de kvinnor vars män är höginkomsttagare (som tillhör de 25 procent högst avlönade i urvalet). Troliga förklaringar till varför just dessa kvinnors löner drabbas hårdast av barnafödandet kan vara att de har svårare att förena familjeliv med karriär, att de har den ekonomiska möjligheten att arbeta mindre, och/eller att de har sämre förhandlingsstyrka (om

⁵⁸ Att forskarna valt att studera kvinnor som fått barn visa IVF-behandling, uppges i studien vara att chansen att en IVF-behandling lyckas visar sig vara oberoende av kvinnornas tidigare inkomster, utbildningsnivå med mera kan man jämföra arbetsmarknadsutfallen mellan de kvinnor som lyckas få barn och de som misslyckas, och ge resultaten en kausal tolkning.

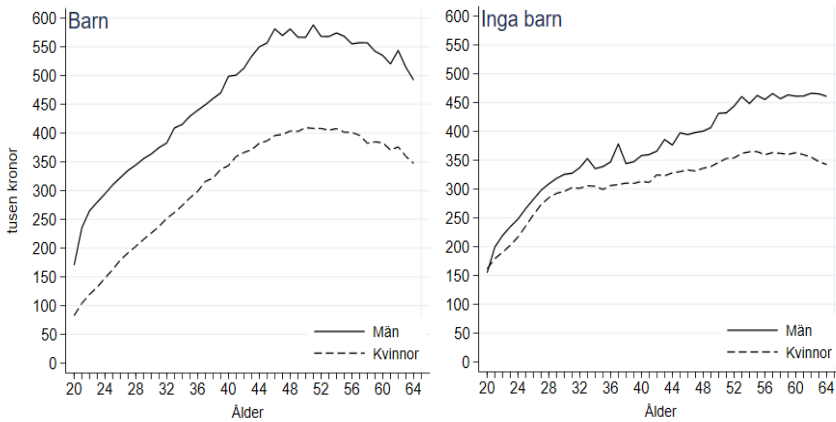
vem som ska ta hand om det obetalda hemarbetet inklusive om barnet) än sina högbetalda män (Lundborg 2021).

Inkomstgapet finns även mellan kvinnor och män utan barn

I figur 2.11 illustrerar vi de genomsnittliga årsinkomsterna för kvinnor och män som har barn (till vänster) och som inte har barn (till höger). Ur figuren kan utläsas att inkomstgapet finns för både kvinnor som har och inte har barn. Gapet är visserligen betydligt mindre för kvinnor som inte har barn, men följer samma kurva som för kvinnor med barn. Gapet börjar i tjugosåldern och tilltar i barnafödande ålder.⁵⁹ Även bland personer utan barn är gapet som störst vid 60 år och består livet ut. Att inkomstgapet är så pass mycket större bland de som har barn beror i hög grad på att kvinnor med barn är föräldralediga längre än män med barn och att en större andel av inkomsten består då av transfereringar i form av föräldrapenning. Kvinnor med barn arbetar i genomsnitt färre timmar efter barnafödandet, på grund av rätten att gå ned i arbetstid, än kvinnor som inte har barn. Det innebär att de också i genomsnitt har lägre inkomster under de barnafödande åldrarna även jämfört med kvinnor som inte har barn eftersom värdet av transfereringarna är lägre än löneinkomsten.

⁵⁹ År 2020 var genomsnittsåldern för förstagsångsfödelskor 29,9 år och för män var åldern 31,9 (Socialstyrelsen 2021b).

Figur 2.11 Genomsnittliga årliga inkomster före skatt för kvinnor och män som har respektive inte har barn i olika åldrar (ettårsklasser), 20–64 år, 2018



Anm.: Inkomsterna avser summan av arbetsinkomster, kapitalinkomster och transfereringar. Beskrivning av inkomsterna finns i faktarutan (avser inkomster före skatt). Urvalet är kvinnor och män 20–64 år som har kvarboende barn (t.v.) respektive som har inga kvarboende barn (t.h.).

Källa: Stativ 2018, egna beräkningar.

För att ta hänsyn till att kvinnor med barn arbetar färre timmar och eventuellt har en annan utbildningsnivå än kvinnor utan barn, analyserar vi bara löneinkomsten med hänsyn till den arbetade tiden samt till att det kan finnas skillnader i utbildningsnivåer. I figur 2.12 redovisar vi resultaten från en regressionsanalys där vi har plottat skattade löneinkomstskillnader mellan kvinnor och män, som har barn respektive som inte har barn, för varje ålder mellan 20–64 år med kontroll för arbetstidsomfattning och utbildningsnivå.⁶⁰ Figuren visar att det finns statistiskt signifikanta löneskillnader mellan kvinnor och män som börjar vid tjugofemårsåldern bland både de som har och de som inte har barn. Den streckade (heldragna) linjen visar löneskillnaden mellan kvinnor och män utan (med) barn i olika åldrar. Runt 20 år har kvinnor utan barn cirka 3 procent lägre lön än män utan barn, vid 25 år har kvinnorna cirka 5 procent lägre lön, vid 35 cirka 10 procent lägre lön och så vidare och vid 64 års ålder är löneskillnaden ungefär lika stor som bland de med barn, runt 16 procent.

⁶⁰ Vi har endast uppgift om antal kvarboende barn, så vi antar att det är en god approximation på antal faktiska barn.

Figur 2.12 Skillnader i årslöneinkomst för kvinnor med och utan barn jämfört med män med respektive utan barn, 20–64 år, 2018



Anm.: Skillnad i årlig löneinkomst i procent för kvinnor med och utan kvarboende barn, inkomstår 2018. Jämförelsegrupp är män med respektive utan kvarboende barn i motsvarande ålder. Urvalet består av personer 20–64 år som under 2018 hade en löneinkomst på minst en krona. Estimatpunkterna är baserade på en regressionsanalys där utfallsvariabeln är logaritmerad löneinkomst och förklaringsvariabeln är binär (antar värdet 1 för kvinna och 0 för man). Kontrollvariabler är arbetstidsomfattning och utbildningsnivå. Robusta standardfel.

Källa: Stativ 2018, egna beräkningar.

Löneinkomstgapet mellan kvinnor och män kan sålunda inte enbart förklaras av att de bli föräldrar. En orsak till att löneinkomstgapet mellan kvinnor och män som inte har barn, kan vara att arbetsgivare antar att kvinnor tar ut mycket föräldraledighet, i och med att det de facto är så realiteten ser ut, vilket orsakar svårigheter för kvinnor att satsa på en karriär (Albrecht, Skogman Thoursie & Vroman 2015).

Föräldraskapet tenderar att ha en negativ påverkan på kvinnors inkomstutveckling, men en positiv påverkan på mäns

Jämfört med kvinnor vars livsinkomster kan påverkas negativt av föräldraskapet, syns inte samma mönster hos män (SOU 2015:50). I en studie från Saco (2015) konstateras att barnafödande inte tycks påverka papporna negativt. Snarare har män med barn en bättre löne-

karriär än ensamstående män utan barn. Vidare har män en större chans till befordran inom arbetet när de blir föräldrar jämfört med kvinnor (Bygren & Gählers 2007, 2012).

Vi vet också, som figur 2.4 visar, att skillnader i arbetsinkomst mellan män och kvinnor är relativt små i början av karriären. Vid ungefär 22 års ålder drar dock männen ifrån. Det uppstår då ett arbetsinkomstgap mellan kvinnor och män som sedan växer och kvarstår även i pensionsåldern. Inkomstgapet uppstår alltså vid den tid i livet då kvinnor föder eller förväntas föda barn. Det anmärkningsvärda är att barnafödande inte tycks påverka papporna negativt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kvinnors inkomstutveckling påverkas negativt av föräldraskap i större utsträckning än mäns. Löne- och arbetsinkomstgapet mellan kvinnor och män ökar redan i 20-årsåldern oavsett om de blir föräldrar eller inte, men gapet är större för kvinnor som har barn än de som inte har barn. Dock tycks inte barnfödande påverka männen negativt, tvärtom ser vi att män med barn har en bättre löneutveckling än män utan barn.

2.5.3 Deltidsarbete och obetalt hemarbete

Under ett liv lönearbetar kvinnor betydligt färre timmar än män. År 2020 var den faktiska medelarbetstiden för sysselsatta kvinnor 28 timmar per vecka, att jämföra med män som i genomsnitt arbetade 32 timmar per vecka. Skillnaden i arbetad tid mellan kvinnor och män har minskat sedan 2005, vilket främst är en följd av att kvinnors arbetstid har ökat snabbare än mäns under de senaste decennierna (prop. 2021/22:1 bilaga 3). Att fler kvinnor än män arbetar deltid beror dels på att kvinnor går ner i tid i större utsträckning än män, dels på att kvinnor i högre grad är frånvarande från arbetet till följd av exempelvis föräldraledighet, vård av barn eller annan anhörig och sjukskrivning. Samtidigt utför kvinnor betydligt mer oavlönat arbete i hemmet. Dessa faktorer har en direkt negativ påverkan på inkomsten, men också på inkomstbaserade ersättningar som föräldraförsäkring, sjukförsäkring och framtida pension (se vidare avsnitt 2.6). I figur 2.4 visar vi att den arbetande tiden har stor påverkan på arbetsinkomstgapet. Skillnaden mellan kvinnors och mäns deltidsarbete är dessutom större i grupper där många har en svagare ställning på arbetsmarknaden, till exempel personer födda utanför Europa och personer med

högst förgymnasial utbildning (prop. 2021/22:1 bilaga 3). Det medför också stora skillnader i inkomstgapet mellan olika grupper av individer i samhället. Vidare är kvinnor med funktionsnedsättning deltidslösa eller har timanställning i högre grad än män med funktionsnedsättning och övriga kvinnor och män (Jämställdhetsmyndigheten 2019:5).

Den vanligaste orsaken till deltid är att heltidsarbete saknas

Den vanligaste orsaken bland både män och kvinnor som arbetar deltid är att det inte erbjuds någon heltidstjänst. Ungefär 180 000 kvinnor och 85 000 män arbetade år 2017 deltid på grund av att det inte hade erbjudits någon heltidstjänst (SCB 2019). Dessutom finns det i många kvinnodominerade yrken en så kallad deltidskultur som gör att både kvinnor och män har svårt att bli erbjudna en heltidstjänst (prop. 2021/22:1, bilaga 3).

En annan anledning till deltidsarbete är att så kallade delade turer gör det svårt att arbeta heltid. Delade turer är en arbetsform som innebär att arbetsdagen delas upp i två eller flera arbetspass med flera timmars obetalt uppehåll mellan passen. Varje enskilt pass kan vara kort, men tillsammans med uppehållet blir arbetsdagen lång. Delade turer är exempel på schemaläggning som i många fall är negativ för den anställde, med svårigheter att upprätthålla en balans mellan arbete och fritid (SOU 2021:52).

Egen ohälsa eller funktionsnedsättning är andra orsaker som kvinnor uppger för sitt deltidsarbete. Ohälsan kan uppstå som en konsekvens av försök att förena arbetsliv med familjeliv. Ohälsa kan även bero på arbetets organisering i den kvinnodominerade välfärdssektorn. En del rapporter visar att kvinnors upplevelser av otillräcklighet för både familj och arbete är viktiga förklaringar till sämre hälsa och deltidsarbete.⁶¹

Fler kvinnor än män väljer att gå ned i arbetstid, oftast för att ta hand om barn eller annan anhörig (SCB 2021, Stanfors & Welander Tärneberg 2020). Som exempel kan nämnas att 20 procent av alla deltidslösa kvinnor arbetar deltid på grund av omsorgsansvar för barn och/eller vuxen anhörig. Motsvarande för män är åtta pro-

⁶¹ Se nikk.no/notiser/ojavn-fordelning-av-deltidsarbete-och-omsorgsansvar-i-norden/. Hämtat 22.01.17.

cent (Stanfors & Welander Tärneberg 2020). Vidare visar en studie att föräldrar som strävar efter att minska tiden då barnen är på förskolan, tenderar att leda till ökad stress bland mammor och lösningen ofta blir att arbeta deltid (Grönlund & Öun 2020).

Då kvinnor, oavsett ålder och livscykel fas, tar större ansvar för hemarbete, påverkar det kvinnors livsinkomster mer än mäns. Även om kvinnors sysselsättningsgrad och tid i betalt arbete har ökat kraftigt under de senaste decennierna har inte deras tid i obetalt hem- och omsorgsarbete minskat i motsvarande grad (Bianchi 2000, Gauthier, Smeeding & Furstenberg 2004, Stanfors 2018). Den senaste Tidsanvändningsundersökningen 2010/2011 visar att kvinnor och män i princip har lika långa arbetsdagar, men att den totala tiden som ägnades åt betalt och obetalt arbete är ojämnt fördelad mellan könen. Kvinnor utför under ett vardagsdygn 35 procent mer obetalt hem- och omsorgsarbete än män (SCB 2021). Det innebär att kvinnor i större utsträckning än män fortsätter arbeta när de kommer hem – så kallat dubbelarbete. Att ha huvudansvar för hem och familj samtidigt som man yrkesarbetar får konsekvenser för hälsan. Dubbelarbetande kvinnor är oftare sjukskrivna än andra kvinnor, vilket också har visat sig stämma för de normbrytande män som dubbelarbetar (Angelov m.fl. 2011). Psykiatriska diagnoser är också relaterade till situationen i den privata sfären. Risken att sjukskrivas för psykisk diagnos efter familjebildning är betydligt högre för kvinnor än för män (Odeberg 2021). Vidare har upplevelse av bristande jämställdhet i ansvar för obetalt arbete i hemmet och i parrelationer ett samband med psykisk ohälsa. En hög belastning av hemarbete utgör ett hinder för en god hälsa (Harryson 2013). Babcock med flera (2017) visade också att män generellt lägger ned mer tid på uppgifter som är koppade till karriär eller befordran än vad kvinnor gör.

Samtidigt går utvecklingen mot att allt fler individer arbetar heltid. Till exempel har andelen heltidsanställda i kommunerna ökat från 70 till 83 procent mellan 2009 och 2020. Under samma period har andelen som arbetar heltid ökat från 60 till 71 procent.⁶² Dock kvarstår faktum att kvinnor fortfarande arbetar deltid i betydligt större utsträckning än män.

Sammanfattningsvis lönearbetar kvinnor betydligt färre timmar än män under ett liv. Fler kvinnor än män arbetar deltid, såväl ofri-

⁶² Se skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/personalochkompetensforsorjning/heltid.11441.html. Hämtat 22.01.17.

villig som frivillig. Vidare utför kvinnor mer obetalt hemarbete och dubbelarbetar i större utsträckning än män – vilket innebär att de löper högre risk att bli sjukskrivna. Deltid och sjukfrånvaro leder i sin tur till högre frånvaro från arbetsmarknaden, vilket har negativa effekter för livsinkomsten.

2.5.4 Trakasserier och våld

Sexuella trakasserier påverkar hälsan och kvinnor utsätts oftare än män (Jämställdhetsmyndigheten 2021:6). I Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökning 2019 uppgav närmare en av fyra unga kvinnor att de hade varit utsatta för sexuella trakasserier på arbetet (Arbetsmiljöverket 2020). Vidare visar en undersökning av Kantar Sifo från 2018 att var tredje yrkesverksam kvinna mellan 18–64 år har blivit utsatt för sexuella trakasserier under sitt arbetsliv. Motsvarande siffra bland män var sju procent (Kantar Sifo 2018). Det innebär att fler kvinnor än män är sjukskrivna på grund av att de har utsatts för sexuella trakasserier (Jämställdhetsmyndigheten 2021:6).

I vår delredovisning (se bilaga 3) redogjorde vi för skillnader mellan kvinnors och mäns hälsa och i uttag av sjukpenning samt hur det påverkar inkomster på kort och lång sikt. Vidare så diskuterar vi i kapitel 5 hur diskriminering och trakasserier på arbetsplatser får konsekvenser i form av ökad ohälsa och med det en negativ påverkan på inkomsten. Trakasserier, på arbetsplatser och i hemmet, är sålunda en faktor som får ekonomiska konsekvenser som kan såväl hindra kvinnor från att göra val som tvinga dem att göra val. Ett sådant exempel är att sexuella trakasserier på arbetsplatsen kan leda till att kvinnor byter arbetsplats till en kvinnodominerad sektor för att slippa trakasserierna, vilket sannolikt innebär lägre lön vilket också innebär lägre inkomster på längre sikt (se avsnitt 2.3.2). Vidare är sexuella trakasserier en allvarlig faktor som har visat sig hämma många högutbildade kvinnors karriärer (Folke m.fl. 2020).

En studie från NCK (2014) visar att 14 procent av kvinnorna och 5 procent av männen någon gång efter 18 års ålder hade blivit utsatta för fysiskt våld eller hot om fysiskt våld i en pågående eller avslutad parrelation. 20 procent av kvinnorna och 8 procent av männen uppgav att de hade utsatts för upprepat och systematiskt psykiskt våld av en aktuell eller tidigare partner. Studier visar också att en god och

egen ekonomi i många fall är en avgörande faktor för om kvinnor ska kunna lämna en våldsam relation (Tolman & Wang 2005, Haeseler 2013, Trygged, Hedlund & Kåreholt 2013). En Kantar Sifo-undersökning från 2021 som har genomförts på uppdrag av Fredrika-Bremer förbundet visar att 45 procent av kvinnorna anser att de troligtvis inte skulle ha råd att bo kvar i sin nuvarande bostad efter en separation. Motsvarande andel för männen ligger på 30 procent (Kantar Sifo 2021). Studier visar även att kvinnor, förutom att utsättas för fysiskt och psykiskt våld, också utsätts för ekonomiskt våld (Ericsson & Ulmestig 2021, Eriksson & Ulmestig 2017). Det kan innebära att mannen i en olikkönad relation har en ekonomisk kontroll, till exempel i form av att kvinnan inte får behålla sin egen lön eller att kvinnan saknar insyn i hushållets gemensamma ekonomi. Denna form av förtryck får konsekvenser för kvinnors hälsa, men också att de saknar ekonomiska medel för att lämna en destruktiv relation. Vidare tenderar kvinnorna som ett resultat av uppbrotten att dras med skulder en lång tid.

Sammanfattningsvis får de sexuella trakasserier och det könsrelaterade våld kvinnor utsätts för på arbetsplatser och i hemmet negativa ekonomiska konsekvenser.

2.6 Systemrelaterade faktorer som har påverkan på inkomstgapet mellan kvinnor och män

I detta avsnitt redogörs för systemrelaterade faktorer som kan ha påverkan på inkomstgapet mellan kvinnor och män. Utformningen av välfärdssystemen kan påverka individens livsinkomster. I vår delredovisning (Komm2021/00077/A 2020:01-1) visade vi att utformningen av myndigheters insatser kan förstås som könsblinda, i de fall myndigheten utgår ifrån att system är könsneutrala. Det kan till exempel handla om att kvinnors högre uttag av föräldraledighet påverkar deras möjligheter att driva företag. Ett annat exempel är att majoriteten av de arbetsmarknadsutbildningar som Arbetsförmedlingen erbjuder riktar sig mot manligt dominerade branscher. Likaså tenderar individbaserade faktorer osynliggöra strukturella faktorer (se bilaga 3 & 4 för mer ingående diskussion).

Välfärdssystemens utformning får konsekvenser för bland annat deras täckning av befolkningen, ersättningsnivåer och ersättningarnas varaktighet. I beskrivningen av de systemrelaterade faktorerna riktas

fokus mot välfärdssystemen på nationell nivå, vilket innebär att system som enskilda kommuner eller regioner styr över inte fångas upp.

En grundläggande princip för det svenska välfärdssystemet är att de sociala trygghetssystemen är individualiserade. Det är alltså individen som kvalificerar sig för ersättning och det är till denna som ersättningen betalas ut.⁶³

Ytterligare en grundläggande princip för de statliga trygghetssystemen är att man kvalificerar sig för ersättningar genom arbete eller bosättning (SOU 2020:46). Alla som är bosatta i Sverige har rätt till föräldrapenning. Dock skiljer sig ersättningarna åt gällande grundersättning. En sådan återfinns i föräldraförsäkringen, men inte i sjukförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringen å sin sida är något som individer kvalificerar sig för genom arbete och där ersättningen vid arbetslöshet baseras på inkomster av arbete. I praktiken innebär systemet att ingen nekas trygghet eller stöd i systemet, men att ersättningsarnas grundnivå är lägre än om en individ arbetat (SOU 2020:46).⁶⁴ På så sätt kan systemet bevara ett incitament till arbete. Systemets utformning innebär dock att individer med sämre möjligheter att kvalificera sig för ersättningar, får ersättning på en lägre nivå eller blir utan.⁶⁵ Det kan till exempel bero på att människor har en sjukdom eller funktionsnedsättning som innebär längre frånvaroperioder från arbetsmarknaden eller att de har kommit till Sverige i vuxen ålder. Vidare har individer med en svag ställning på arbetsmarknaden, exempelvis timanställda och behovsanställda, ett begränsat skydd i sjukförsäkringen (ISF 2016, SOU 2020:46). Detta gäller oavsett hur mycket de har arbetat historiskt och bidragit med via skattsedeln. Anledningen till detta är att den sjukpenninggrundande inkomsten, vilken ligger till grund för beräkning av sjukpenning och andra försäkringar, är framåtblickande. Den avser alltså den aktuella inkomst som kan förväntas utebli under den aktuella perioden. Den framåtblickande utformningen medför sålunda att den anställningsform

⁶³ Det finns behovsprövade ersättningar som riktas till hushållet som minsta enhet, exempelvis bostadstillägg, bostadsbidrag och försörjningsstöd (se delredovisningen för en mer ingående diskussion). Dessa ersättningar betalas ut av kommunerna.

⁶⁴ Individer som inte är försäkrade för sjukpenning eller arbetslöshetsförsäkring kan ansöka om försörjningsstöd när de är sjuka eller arbetslösa. Det gäller även de som inte bott tillräckligt länge i Sverige för att ha rätt till garantiersättning i sjuk- och aktivitetsersättningen. Försörjningsstöd betalas ut av kommunerna.

⁶⁵ Individen kan då vända sig till kommunen och ansöka om ekonomiskt bistånd. Ersättningen baseras på hushållets sammanlagda inkomst och inte som de statliga ersättningarna till individen.

individen har vid insjuknandet kan komma att påverka såväl rätten som nivån på ersättningen (ISF 2016, SOU 2020:46).⁶⁶

De svenska trygghetssystemen har också ett tak för hur mycket som betalas ut i de olika försäkringarna. Det innebär alltså att individer kan få ersättning upp till en viss nivå, oavsett hur mycket de tjänar. Därutöver tillkommer ersättningsgradens längd och förekomsten av karensdagar. Den faktiska ersättningsnivån som betalas ut till individen är ofta en konsekvens av flera av dessa faktorer sammantagna.⁶⁷

Innan vi går vidare och diskuterar hur välfärdssystemens utformning påverkar kvinnor och män, är det viktigt att notera att även det obetalda hemarbetet får konsekvenser för kvinnors och mäns inkomster (se avsnitt 2.5.3 för en diskussion). Nivån på ersättningar baseras på arbetad tid och/eller inkomstnivå. Det gäller alltså att en individ har ett betalt arbete för att hen ska få högre ersättning än lägstanivån. Det innebär också att den tid och kraft som en individ lägger på obetalt hemarbete, inte lönar sig ekonomiskt för vederbörande. Samtidigt kan det obetalda arbetet ha en negativ inverkan på hur mycket betalt arbete en individ kan och vill utföra (se avsnitt 2.5.3). En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet är också ett av regeringens jämställdhetspolitiska delmål. Det innebär att kvinnor och män ska ha samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.

Frånvaro från arbetsmarknaden får konsekvenser. Det handlar såväl om arbetsinkomstbortfall och försämrad löneutveckling som mindre arbetad tid för att tjäna in till pension. Då varken sjuk- eller föräldraförsäkringen är konstruerad för att kompensera för arbetsinkomster fullt ut, och då kvinnor i större utsträckning än män uppstår dessa ersättningar, blir avsättningar till pension lägre för de som har varit sjukskrivna eller föräldralediga, jämfört med om de skulle ha arbetat. Enligt ISF (2018) är det framför allt kvinnor med kort utbildning och kvinnor inom arbetaryrken som lämnar arbetslivet i förtid, vilket också påverkar pensionens nivå för dessa grupper. Vidare ska även aspekten tid vägas in; hur länge en person har varit bosatt i landet och varit etablerad på arbetsmarknaden påverkar också

⁶⁶ Se också www.regeringen.se/4aa123/contentassets/3fc53b0e60c045eba73410e6fb81fac5/dir2021_90.pdf. Hämtat 22.01.17.

⁶⁷ Utöver de ersättningar som betalas ut via de offentligfinansierade systemen, kan också individer via kollektivavtal få ersättning när de har inkomster över taket – till exempel vid arbetslöshet eller föräldraledighet.

dennas möjlighet att tjäna in pension i Sverige.⁶⁸ Även om det inte är systemen, reformerna och lagarna i sig som ger upphov till ekonomisk ojämställdhet, upprätthåller de i olika grad indirekt strukturell diskriminering genom att befästa den rådande ekonomiska ojämställdheten mellan kvinnor och män.

2.6.1 Socialförsäkringssystemet

Socialförsäkringssystemet är utformat för att vara enhetligt, men en viktig aspekt är att reglerna i sjukförsäkringen är olika för anställda och arbetslösa. Huruvida en person bedöms vara anställd eller inte, har därför inverkan på vilken nivå av ersättning som betalas ut. Som konstateras i avsnitt 2.5.3 har fler kvinnor än män osäkra anställningar och fler kvinnor än män arbetar deltid. Det gör att systemets utformning i praktiken missgynnar kvinnor i större utsträckning än män.

Sjukförsäkringen

Ett exempel på hur anställningsform påverkar rätten till sjukpenning visar en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) (2016). Där konstateras att det inte alltid är klart när tidsbegränsat anställda och timanställda ska betraktas som anställda och när de ska betraktas som arbetslösa. Som systemet är utformat i dag medför det att skyddet för inkomstbortfall vid sjukdom ser olika ut beroende på anställningsform (ISF 2016).⁶⁹ Det kan även få konsekvenser för arbetsgivarens rehabiliteringsansvar, då arbetsgivaren inte har samma skyldigheter om en person har en tidsbegränsad anställning som vid en tillsvidareanställning. I samband med diskussionen om anställningsform är det viktigt att påpeka att arbetsgivare kan få lägre kostnader om de anställer individer utan anställningstrygghet och inte har kollektivavtal (SOU 2020:46). Ett sådant exempel är just vilket rehabiliteringsansvar som arbetsgivaren har för att en anställd ska

⁶⁸ Som vi diskuterar i avsnitt 2.6.3 kompenserar pensionssystemet till viss del om en individ bött en kortare tid i Sverige.

⁶⁹ Är anställningstiden kortare än en månad har en individ rätt till sjuklön endast om den tillträtt anställningen och därefter varit anställd fjorton kalenderdagar i följd. Är inte så fallet kan personen söka ersättning från Försäkringskassan, så kallad sjuklönegaranti, för de timmar hen skulle ha jobbat. Om arbetsgivaren bedömer att en individ inte har rätt till sjuklön kan den ansöka om att få sjukpenning från Försäkringskassan.

kunna återgå till arbetet. Det innebär att så länge arbetsgivare har ekonomiska incitament att använda tidsbegränsade anställningar, får det konsekvenser i form av sämre förutsättningar för somliga individer att kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner (SOU 2020:46). Dessa individer är, som avsnitt 2.4 visar, kvinnor i större utsträckning än män.

Föräldraförsäkringen

Även föräldraförsäkringens utformning får implikationer för jämställdheten. Sedan föräldraförsäkringen infördes 1974 har båda föräldrarna haft rätt till rätt till lika många dagar. Ersättningen är alltså, likt socialförsäkringen i övrigt, riktad till individen. Det som skiljer föräldraförsäkringen från övriga ersättningssystem är att föräldrarna har möjlighet att överlåta dagar till varandra, med undantag för 90 dagar som är reserverade för varje förälder. Trots att systemet genom den individualiserade föräldrapenningen har en könsneutral utformning, innebär möjligheten att föra över så stor andel av dagarna mellan föräldrarna, att föräldraförsäkringen i praktiken är riktad till familjen som minsta enhet.

Antalet dagar som kan överlåtas mellan föräldrapar har minskat över tid. En av anledningarna till att fler män är föräldralediga, är att allt fler dagar har öronmärkts för varje förälder.⁷⁰ En studie indikerar att reformer som ökar antalet reserverade dagar har lett till ett mer jämställt uttag av föräldrapenning (Duvander & Johansson 2012, Försäkringskassan 2019). År 2020 tog kvinnorna ut 70 procent av föräldrapenningen medan männens andel var 30 procent.⁷¹

Ytterligare en viktig aspekt av föräldraledigheten är möjligheten till obetald föräldraledighet. Enligt Försäkringskassan (2020a) tar kvinnor ut mer obetald ledighet än män. Kvinnor tenderar sålunda att stå för en ännu större del av föräldraledigheten i kalendertid än vad som syns om uträkningen endast baseras på den betalda föräldraledigheten (Försäkringskassan 2020a, Stanfors & Welander Tärneberg 2020). Räknas den obetalda ledigheten in visar en studie att männen

⁷⁰ År 2002 utökades antalet dagar som inte kan överföras med ytterligare en månad och 2016 öronmärktes ytterligare 30 dagar för vardera föräldern samtidigt som det totala antalet dagar bibehölls.

⁷¹ Se Försäkringskassans statistik inom området barn och familj: www.forsakringskassan.se/statistik/barn-familj/foraldrapenning. Hämtat 22.01.17.

under 2018 endast tog ut 17 procent av föräldraledigheten (Stanfors & Welander Tärneberg 2020).

Hur föräldrar fördelar ledigheten och även graden av obetald ledighet, får alltså konsekvenser för individers inkomster på kort och lång sikt. En viktig aspekt är att längden på föräldraledigheten påverkar återgången till arbete. Ju längre en person är föräldraledig, desto mer negativt inverkar det på återgången till arbete (Duvander 2015). Särskilt tydligt är det bland individer med högst gymnasial utbildning, medan de med eftergymnasial utbildning i större utsträckning fortsätter vara etablerade på arbetsmarknaden. I de fall där pappan inte tar ut, eller använder mycket lite föräldrapenning, är det särskilt mammor med lägre utbildning som har en försvagad arbetsmarknadsposition efter ledigheten. Det innebär att dessa kvinnor riskerar att hamna utanför socialförsäkringssystemets inkomstrelaterade ersättningar (Duvander 2015). Konsekvensen av ett ojämnt uttag av föräldraförsäkringen kan alltså innebära att vissa kvinnor som redan kan ha en socioekonomisk utsatt position riskerar att inte kvalificeras för ersättningar som de en gång kvalificerade sig för.

Det finns tydliga samband mellan fördelningen av föräldrapenningen och inkomstutveckling. I olikkönade par där pappan har tagit ut en väsentlig del (mer än 20 procent), men inte den övervägande delen (mer än 60 procent) av föräldrapenningen, har mamman bäst inkomstutveckling. För pappor är sambandet det omvända och pappor som inte tar ut eller tar ut mycket lite föräldrapenning, har bäst inkomstutveckling, särskilt bland dem med eftergymnasial utbildning. Detta innebär att skillnaden mellan kvinnans och mannens löneinkomster är minst i olikkönade par som har delat jämställt på föräldrapenningen (Stanfors 2015).

De viktiga ojämlikhetsskapande processerna vad gäller könsarbetsdelning på arbetsmarknaden och i hemmet äger rum bland yngre män och kvinnor under familjebildningsfasen snarare än bland medelålders och äldre (Stanfors & Pailhe 2021). En förklaring kan vara att kvinnor tar en betydligt större del av föräldraledigheten än vad män gör, då den första långa ledigheten grundlägger vem som sköter det mesta av hushållsarbetet, men det påverkar också deltidsarbete och frånvaro efter ledigheten och på lång sikt livsinkomsten (Stanfors & Pailhe 2021). Vidare syns oftare en jämnare fördelning av det obetalda arbetet, så som hämtning och lämning av barn, matinköp och matlagning, hos de par som har delat på föräldraledigheten. Pappor är också

mer benägna att arbeta deltid ju längre deras ledighet har varit (Försäkringskassan 2018).

Som Stanfors (2015) konstaterar är ökad reserverad tid i föräldrapenningen en viktig reform för att öka jämställdheten i betalt och obetalt arbete. De tidigare införda reserverade månaderna har haft en otvetydig effekt på pappors uttag. Effekten var som störst när den första månaden infördes 1995, då ökade männens uttag med 9,9 dagar. När den andra månaden infördes 2002 ökade uttaget hos männen med 4,4 dagar och när den tredje reserverade månaden infördes 2016 ökade uttaget med 4,1 dagar.⁷² En anledning är de ekonomiska incitamenten för att dela mer lika mellan föräldrarna. Men en annan viktig aspekt är att reformer påverkar individens preferenser för olika val. Det är troligt att kvinnors och mäns preferenser för olika handlingsalternativ inte är stabila över tid utan förändras med de ändrade handlingsmöjligheter som reformer av familjepolitik ger (Crompton & Harris 1998, McRae 2003). Det handlar också om att normer om föräldraskap och familj förändras.

Utredningen *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen* (SOU 2017:101) konstaterar att en fullständig uppdelning av föräldrapenningdagarna, utan möjlighet till överlåtande, kan ha fördelen av att ge en mycket tydlig signal om hur vårdnadshavarna förväntas använda föräldrapenningen och därmed även i huvudsak föräldraledigheten. Men fullständig uppdelning menas att hälften av samtliga föräldrapenningdagarna reserveras för vardera vårdnadshavaren. Enligt utredningen tar det dock lång tid innan förändringsprocesser påverkar beteendet, även om en fullständig reservering av dagar kan ha en effekt på normer och attityder. En fullständig uppdelning kan således leda till att normer om hur föräldraledighet bör fördelas förändras på sikt, men kräver samtidigt en stor förändring av de normer och attityder som existerar i dag. Vidare konstaterar utredningen att om männen inte ökar sitt uttag av föräldrapenning finns en stor sannolikhet för att den totala längden på föräldraledigheten minskar, och därmed även barnets möjlighet till omsorg av båda föräldrarna med de positiva effekter det kan ha. Ett förslag om fullständig reservering skulle enligt utredningen även innebära att familjer som består av fler än två föräldrar utestängs från att använda föräldrapenningen om inte någon form av behovsprövning införs. Utredningen bedömde därför att det i nuläget inte

⁷² www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/foraldrasforsakringen45ar. Hämtat 22.01.17.

bör göras en fullständig uppdelning av föräldrapenningdagarna. I stället föreslog utredningen att antalet reserverade dagar ska utökas till 130 och att effekterna av en sådan förändring måste utvärderas innan fler dagar reserveras. Vidare föreslogs också en reservering av dagar med föräldrapenning på grundnivå, borttagande av snabbhetspremien samt att lägstanivådagarna ska avskaffas. Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46) rekommenderades även i sitt betänkande att utredningens förslag (SOU 2017:101) ska genomföras.

En annan viktig fråga, som både SOU 2017:101 och Stanfors (2015) lyfter, är hur föräldraförsäkringen ska kunna användas mer jämställt för alla föräldrar oberoende socioekonomisk situation. Stora skillnader mellan socioekonomiska grupper tyder på att alla i Sverige inte har samma chans att leva ett jämställt liv. Stanfors konstaterar att jämställdhet inte kan vara en rättighet som framför allt tillkommer de med hög utbildning och goda inkomster. En reform där det inte längre är möjligt att föra över dagar mellan föräldrar kan sålunda behöva kompletteras med reformer och justeringar inom andra delar av politiken som rör föräldraskap och familjebildning.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att utformningen av föräldraförsäkringen med dess möjlighet att föra över dagar mellan föräldrarna bidrar, såväl direkt som indirekt, till att reproducera ojämställdhet jämfört med ett system där dagarna är låsta till varje förälder. Det handlar om vem som ses som primärförälder och normer om vad som ses som kvinnligt och manligt. Skulle föräldrapenningen reformeras så att det blir en fullständig reservering av dagar skulle det kunna påverka normer och attityder om föräldraskap och ge en tydlig signal om hur vårdnadshavarna förväntas fördela föräldraledigheten. Samtidigt är det också viktigt att ta hänsyn till såväl familjers socioekonomiska situation som att familjer inte alltid består av två föräldrar med barn.

2.6.2 Arbetslöshetsförsäkringen

Möjligheten att kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkringen baseras, till skillnad från socialförsäkringarna, primärt på historiskt arbetad tid. Det förutsätts alltså en hög nivå av arbete för att omfattas av arbetslöshetskassan. Arbetsvillkoret kan emellertid skapa problem för en stor del av de individer som försöker att etablera sig på arbets-

marknaden, liksom för dem som har upprepade tillfälliga anställningar eller låg deltid (SOU 2020:37). Kraven innebär att unga personer och människor som nyligen har migrerat till Sverige och som är på väg in på arbetsmarknaden, sällan har rätt till arbetslöshetskassa då det kräver att de har arbetat en längre sammanhållen period. Kraven skapar dessutom svårigheter för framför allt kvinnor, eftersom kvinnor i större utsträckning än män har tim- och deltidsarbete. Vidare kvalificerar sig sällan individer med atypiska arbeten (exempelvis inom gig-ekonomin) för arbetslösersättning. De individer som har svårast att kvalificera sig för arbetslöshetsersättningen, är sålunda de individer som löper större risk än andra att behöva ekonomiskt stöd under en period eller för att täcka upp tiden utan lönearbete (SOU 2020:37, SOU 2020:46). Reglerna för heltidsarbetande och deltidsarbetande skiljer sig också åt. Normalt har en individ rätt till ersättning från arbetslöshetskassan i upp till 300 ersättningsdagar. Om en person arbetar deltid räknas i stället veckor. Det innebär att individen kan få deltidsersättning i 60 veckor under en total ersättningsperiod på 300 eller 450 ersättningsdagar (SOU 2020:46).

Andelen av de arbetslösa som har rätt till arbetslöshetsersättning, har sjunkit kraftigt de senaste tio åren. Detta gäller för såväl kvinnor som män och i alla åldersgrupper. En förklaring är att andelen av de arbetslösa individer som har en svagare anknytning till arbetsmarknaden har ökat. De har sällan arbetat så mycket som det krävs för att uppfylla villkoren för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och är därför inte berättigade till medlemskap i arbetslöshetskassa (SOU 2020:37).

Ytterligare en förklaring till den sjunkande täckningsgraden är de regelförändringar som genomfördes inom arbetslöshetsförsäkringen 2007–2008. Det handlade bland annat om skärpta arbetsvillkor, höjda avgifter, avskaffat studerandevillkor, avskaffat utjämningsystem och borttagen skattereduktion till både arbetslöshetskassor och fackförbund (Kjellberg 2020, SOU 2020:37). Framför allt var det de utomeuropeiskt födda som lämnade arbetslöshetskassan när avgifterna höjdes. Det ledde till att inkomstskillnaderna mellan arbetslösa personer födda i Sverige och personer födda utanför Sverige ökade (Geschwind 2021). Den lägre anslutningsgraden bidrog vidare till en till svagare löneutveckling (von Buxhoeveden 2019, Gschwind 2021). Därutöver har den faktiska ersättningsnivån i arbetslöshetskassan sjunkit. Arbetslöshetskassans faktiska ersättningsnivå, som så sent

som 2005 var mycket hög i ett internationellt perspektiv ligger sedan 2010 under genomsnittet för OECD-länderna (Ferrarini m.fl. 2012).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kvalificeringskraven och de regelförändringar som har genomförts, innebär att arbetslöshetsförsäkringens trygghetsskapande funktion och dess betydelse som omställningsförsäkring har minskat. Då deltidsarbete är vanligare bland kvinnor än män innebär det att fler kvinnor, framför allt de med svag position på arbetsmarknaden, har svårt att kvalificera sig för arbetslöshetskassan.

I samband med möjligheter att kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkringen vill vi också påtala skillnader när det kommer till subventionerade anställningar. Som vi diskuterade i vår delredovisning (se bilaga 3 & 4) så kvalificerar sig individer som har nystartsjobb för arbetslöshetsförsäkringen och omfattas även av lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS. Män utgjorde 2021 ungefär 68 procent av de som hade nystartsjobb, andelen kvinnor var 32 procent. Individer som har en extratjänst (62 procent kvinnor, 38 procent män) omfattas inte av LAS och inte heller berättigas individen till medlemskap i arbetslöshetskassa. Likaså omfattas inte lönebidragsanställningar av LAS och inte heller ges individer med lönebidragsanställning möjlighet att kvalificera sig för arbetslöshetskassa.⁷³ Det finns inte heller någon begränsning i rätten att använda tidsbegränsade anställningar för arbetstagare som har lönebidrag. Det innebär att de förutsättningarna i form av anställningstrygghet och möjligheter till ersättning efter anställningen skiljer sig och även reproducerar existerande könsskillnader.

2.6.3 Pensionssystemet

Som vi visade i vår delredovisning (Komm2021/00077/A 2020:01-1) speglar det svenska pensionssystemet arbetsmarknaden, och för därför över den ojämlikhet som råder där in i pensionerna.⁷⁴ Pensionen

⁷³ Lönebidrag är en insats som arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har rätt till.

⁷⁴ Det allmänna pensionssystemet består av två inkomstgrundande delar; inkomstpension och premiepension, samt en garantidel som är bosättningsbaserad. Garantipensionen är till för dem som har haft låga eller inga inkomster och utgör således systemets huvudsakliga omfördelningsmekanism. För att få full garantipension krävs 40 års bosättning i Sverige. De inkomstgrundande delarna, inkomstpensionen och premiepensionen, är bägge avgiftsbestämda. Pensionsunderlaget är summan av pensionsgrundande inkomster (PGI) samt pensionsgrundande belopp (PGB). Det förstnämnda är det som gör att pensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen (Zamac 2012, se bilaga 3 för en genomgång av pensionssystemet).

baseras sedan 1990-talet på inkomsterna en individ haft under hela arbetslivet (Försäkringskassan 2020c, Zamac 2012).⁷⁵ Då varken sjuk- eller föräldraförsäkringen är konstruerad för att kompensera för arbetsinkomster fullt ut, blir avsättningar till pension lägre för de individer som uppburit aktivitetsersättning, varit sjukskrivna eller föräldralediga jämfört med om de skulle ha arbetat.⁷⁶ Det gör att inkomstskillnaderna, även utan den skillnad i sjukskrivning och uttag av föräldraledighet som finns mellan kvinnor och män, också återspeglas i hur mycket individen får i pension (se även bilaga 3). Att en högre andel kvinnor än män har deltidsarbete och tidsbegränsade anställningar är därför en viktig förklaring till betydande könsskillnader på arbetsmarknaden som påverkar pensionen (Pensionsmyndigheten 2018).

Kvinnor tenderar i större utsträckning än män att lämna arbetslivet i förtid på grund av sjukdom och nedsatt arbetsförmåga. Förklaringen är ofta en hög förekomst av betungande arbetsvillkor. ISF (2018) konstaterar i en rapport att det framför allt är kvinnor med kort utbildning och kvinnor inom arbetaryrken som lämnar arbetslivet i förtid. Pensionssystemets utformning kan sålunda innebära att människor vars arbetsmiljö är dålig och vars arbetsvillkor är betungande, inte har samma möjligheter som andra individer att arbeta längre upp i åldern och på så sätt få en högre pension.⁷⁷ Likaså visar en rapport från (Jämställdhetsmyndigheten 2019) att ogynnsamma arbetsförhållanden ökar svårigheterna för personer med kroniska sjukdomar eller funktionsnedsättningar att etablera sig och kunna stanna kvar i arbetslivet. Kvinnor med funktionsnedsättning som arbetar är också mer psykiskt utmattade av sitt arbete än män med funktionsnedsättning samt kvinnor och män i övriga befolkningen (Jämställdhetsmyndigheten 2019).

Hur pensionssystemets livsinkomstprincip permanentar ekonomiska skillnader blir tydligt kopplat till inträde och utträde på arbetsmarknaden. Individer som har kommit till Sverige i vuxen ålder får per automatik en lägre pension från Sverige än den som har arbetat

⁷⁵ Fram till slutet av 1990-talet och reformeringen av pensionssystemet, baserades pensionen på en fix andel av de femton bästa åren

⁷⁶ Socialförsäkringsersättningar som sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning ger pensionsrätt som vilken inkomst som helt. Vidare finns kompensation i pensionshänseende för sådan frånvaro från arbetsmarknaden, ett så kallat pensionsgrundande belopp. För dessa hypotetiska inkomster betalas hela avgiften till pensionssystemet av staten. De pensionsgrundande beloppen utges till fyra grupper: småbarnsföräldrar, värnpliktiga, studerande och personer med sjuk- och aktivitetsersättning (Zamac 2012).

⁷⁷ Även om sjukpenning och sjukersättning är pensionsgrundande, baseras det på ett lägre belopp än löneinkomst (eftersom båda förmånerna är lägre än full inkomst).

hela sitt liv i landet. De har helt enkelt inte samma möjlighet att arbeta in ett pensionsunderlag som individer som är födda i Sverige eller som har kommit hit som unga. Människor som har migrerat till Sverige i vuxen ålder kan med andra ord inte få lika hög pension som individer som har tillbringat en stor majoritet av sina yrkesverksamma år i Sverige, just på grund av färre år i systemet. De kan dock ha rätt till pension från andra länder där de har arbetat.

Pensionen utgår från en livslängdsberäkning som innebär att den uttagna pensionens storlek beräknas utifrån den förväntade återstående livslängden. Ju längre den förväntade livslängden är, desto lägre blir månadsbeloppet eftersom pensionen då ska betalas ut under en längre tid. Eftersom medelåldern har ökat över tid är den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år längre för yngre än äldre personer, som således får ett lägre månadsbelopp. I och med att kvinnor har en högre medellivslängd än män, men antas ha samma livslängd som män, får kvinnor sammantaget en högre pension än män sett över hela pensioneringen (dock inte per månad eller år). Detta innebär att könsskillnaderna är mindre än vad de skulle ha varit utan sådana antaganden (ISF 2017).⁷⁸

I systemet finns också möjligheter att kompensera för val som kan ha negativ inverkan på det framtida pensionen. Giftpar har inom ramen för pensionssystemet möjlighet att föra över sina premiepensionsrätter mellan sig. Om en person arbetar deltid eller tar ut längre föräldraledighet kan dennas make/maka kompensera det genom att föra över sin premiepension. Det kan vara ett sätt att säkerställa att den som tar emot premiepensionsrätterna får en så bra pension som möjligt, trots lägre inkomst. Pensionsrätt är de pengar som varje år sätts av till allmän pension. Dock visar en ESO-rapport att 99,5 procent inte överför sin premiepension till sin maka eller make oavsett egen inkomst eller inkomstskillnad mellan makarna och ålder (ESO 2017). I de fall där en överföring sker, ökar jämställdheten i pensionsinkomsterna, om än i begränsad omfattning. Vidare konstateras i rapporten att få känner till möjligheten, och att det därför är viktigt att fler individer får information om detta och på så sätt kan göra mer informerade val (se också kapitel 7 där vi diskuterar och lägger förslag på åtgärder).

⁷⁸ Utöver det allmänna pensionssystemet finns viktiga delar från både socialförsäkrings- och skattesystemen som verkar utjämnande på könsskillnaden i pensionsinkomster (se vår delredovisning för en ingående diskussion och analys).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Pensionssystemets utformning tydligt gynnar vissa individer: den (tillräckligt) utbildade individen som är uppvuxen i Sverige, som snabbt efter avslutad utbildning gör sitt inträde på den svenska arbetsmarknaden, inte är frånvarande i längre perioder på grund av föräldraledighet eller sjukdom och inte går i pension i förtid. Dessa personer, det vill säga de med hög och stabil livsinkomst, är i stor utsträckning män.

2.6.4 Skattesystemet

Likt utformningen av de system som diskuteras ovan, kan flera skattelagar bidra till att befästa och fördjupa den ekonomiska ojämställdheten. Likt andra delar av välfärdssystemet är inte skattelagarna i sig könsdiskriminerande. Däremot kan de bidra till olika grader av strukturell och indirekt diskriminering och fördjupa den rådande ekonomiska ojämställdheten mellan kvinnor och män (se bilaga 3 där vi redogör för skattesystemet).

Trots principen om enhetlig beskattning har flera avsteg från grundprinciperna om en enhetlig/likformig indirekt och direkt beskattning gjorts (Gunnarsson 2021, RiR 2010:11). Gunnarsson (2021) visar i en rapport hur de många avstegen från beskattningens grundprinciper skapar ett lapptäcke av skattesatser som gynnar män. Anledningen, menar Gunnarsson, är att utformningen har inriktats på låga, icke-progressiva skatter på arbete, ännu lägre skatter på kapital och bolag, ingen förmögenhetsskatt och en skatteväxling till en hög nivå på mervärdesskatt på alla varor och tjänster. Det är sålunda en utveckling som inte har gynnat den stora majoriteten kvinnor. Även Jämlikhetskommissionen (2020:46) konstaterar att skattesystemet har avlägsnat sig från de ursprungliga principerna och att de ständiga ändringarna och undantagen minskar likformigheten samt att snedvridningar uppstår.⁷⁹

Jämlikehetskommissionen (2020:46) skriver i sitt betänkande att skattesystemets omfördelande effekt påverkas både av skattesystemets omfång och av skattesatsernas utformning, mer precist av graden av progressivitet. En allmän tendens till försvagning av omfördelningen

⁷⁹ Som vi diskuterade i vår delredovisning utjämnar både skatter och transfereringar skillnader i disponibel inkomst mellan kvinnor och män. Samtidigt har skatternas och transfereringarnas utjämnande och omfördelande effekt minskat över tid, eftersom kapitalinkomstgapet mellan kvinnor och män ökat (se bilaga 3).

ligger i minskningen av skattekvoten, men förändringen av 3:12-reglerna innebär också en försvagning av progressiviteten. Samtidigt, konstaterar Jämlikhetskommissionen, har skatten sänkts i de lägre inkomstskikten genom jobbskatteavdraget. Avdraget innebär att personer som arbetar, det vill säga de som har en aktiv inkomst, får en skattereduktion. Dock är det ur en jämställdhetssynpunkt viktigt att notera att jobbskatteavdragen samtidigt indirekt skattemässigt har missgynnat kvinnor (Gunnarsson 2021). Kvinnor har som diskuterat ovan en större del av inkomsten som utgörs av transfereringar än män. Individer vars inkomster är passiva, det vill säga de som har social, pensions- och arbetslöshetsförsäkringsbaserade inkomster, har däremot inte rätt till ett sådant avdrag. I praktiken får det konsekvensen att de passiva inkomsterna beskattas högre än alla andra inkomster på samma faktiska nivå. Gunnarsson (2021) menar att det är ett avsteg från en grundläggande skatterättslig princip om likformighet och som missgynnar skattebetalare som uppstår en viss kategori av passiv inkomst. Det kan sålunda förstås som ett exempel på hur lagstiftning som framstår som neutral skapar en praktik av ojämställdhet (Gunnarsson 2021).

En annan del av skattesystemet som påverkar kvinnor och män i olika utsträckning är den duala inkomstbeskattningen, det vill säga att inkomst av arbete och inkomst av kapital beskattas olika. Förenklat innebär det att skatten på inkomst är progressiv medan kapital beskattas genom en enhetlig skattesats. Reglerna för beskattning av fåmansföretag, de så kallade 3:12-reglerna, har gjort det möjligt att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lägre beskattade kapitalinkomster. Det finns sålunda tydliga incitament att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster (se bilaga 3). Samtidigt är det viktigt att påpeka att beskattningen av inkomster både absolut och relativt andra inkomstslag har stor betydelse för individers benägenhet att starta och driva företag (Hansson 2008). Jämlikhetskommissionen (2020:46) konstaterar att en bidragande orsak till att den ekonomiska ojämställdheten har ökat är de ändrade 3:12-reglerna, då de företrädesvis har gynnat män. Eftersom fler män än kvinnor är delägare i fåmansaktiebolag och aktiebolag, är enskilda näringsidkare och/eller äger aktier gynnas män i större utsträckning än kvinnor av de möjligheter till reducerad skatt som den duala inkomstbeskattningen innebär (Skatteverket 2018). Det är också män med de högsta inkomster som gynnas i störst utsträckning (se avsnitt 2.3.1).

Ytterligare ett exempel på skattereduktioner som gynnar män i större utsträckning än kvinnor är det så kallade rotavdraget. Det är framför allt höginkomsttagare som använder avdraget och män utnyttjar det i större utsträckning än kvinnor (Skatteverket 2018). När det gäller det så kallade rutavdraget är det däremot fler kvinnor än män som nyttjar rutavdragen, men framför allt är det kvinnor med höga inkomster (Harju m.fl. 2021, Nyberg 2013). En del studier visar att rutavdraget har haft en låg träffsäkerhet och att det finns ett relativt svagt stöd för att reformen är självfinansierat (Myndigheten för tillväxtanalys 2020, Rickne 2019, RiR 2020:2). Andelen av en inkomstgrupp som nyttjar reduktionen ökar med inkomsten, och detsamma gäller summan som man får avdrag för (SOU 2020:46).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kvinnor missgynnas av de många avsteg som har gjorts från principen om enhetlig beskattning. Då män i genomsnitt har högre kapitalinkomster eller inkomster från näringsverksamhet än kvinnor berörs kvinnor och män i olika utsträckning av olika skattesatser som gäller för kapital respektive arbete. De största inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män utgörs just av skillnader i arbets- och kapitalinkomster.

Jämlikhetskommissionen (2020) konstaterar i sitt slutbetänkande att en ökning av skatteintäkterna från kapital genom en breddning av baserna och höjning av nedsatta satser skulle återställa viktiga principer i systemet. Vidare konstateras att den ojämna fördelningen av kapitaltillgångar och kapitalinkomster bidrar till stark ojämlikhet i förutsättningar i olika skeden av livet. Kommissionen för jämställda livsinkomster vill betona att denna ojämlikhet i stor utsträckning också är en fråga om kön. Vi anser därför att om förutsättningarna för jämställda livsinkomster ska förbättras är skattepolitiken ett centralt reformområde.

3 Löner, lönetransparens och lönecertifiering

I våra direktiv konstateras att arbetsinkomster utgör grunden för ekonomisk jämställdhet och ska ge självständighet och trygghet genom hela livet. En stor del av skillnaden i livsinkomster mellan kvinnor och män kan förklaras av skillnaderna i kvinnors och mäns lön, det så kallade könslönegapet (se kapitel 2 för fördjupad diskussion). Den enskilt viktigaste orsaken till löneskillnaden mellan kvinnor och män är att de i stor utsträckning arbetar inom olika yrken och sektorer med olika lönenivåer. Ett verktyg som staten har för att motverka löneskillnader är lönekartläggningar. Men, som det konstateras i direktiven, kan det finnas ytterligare modeller än lönekartläggningar för att minska könslönegapet, till exempel lönecertifiering eller lönetransparens.

Vi har därför i uppdrag att analysera den isländska modellen för lönecertifiering och den brittiska respektive tyska modellen för lönetransparens, med fokus på hur dessa skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige och vilka resultat och konsekvenser de i så fall skulle få. Utifrån denna analys ska vi lämna förslag på fortsatta åtgärder som främjar jämställda löner genom att de motverkar osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. De förslag som vi lämnar ska enligt direktiven inte påverka den svenska arbetsmarknadsmodellen och arbetsmarknadens parter ansvar för lönebildningen. Vi ska också beakta övriga diskrimineringsgrunder i vårt arbete.

EU-kommissionen lämnade under vårt arbete ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom ökad insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer, COM (2021) 93. Förslaget är vid tidpunkten för betänkandets över-

lämnande ännu föremål för förhandling. Vid ett slutligt antagande av direktivet kommer det sannolikt att behövas en översyn av svensk rätt på området för att säkerställa att den motsvarar kraven i direktivet. Direktivförslaget överlappar i flera delar de modeller vi enligt våra direktiv ska analysera. Det är därför vid tiden för betänkandets färdigställande oklart vilka krav EU-rätten kommer att ställa på svenska regler inom området. Det gäller såväl reglernas utformning i sak som vilka arbetsgivare som ska omfattas av dem. Vi lämnar inga förslag då vi inte kan säga att de inte kommer behöva ändras i väsentliga delar redan inom ett par års tid.

Vårt uppdrag att genomföra en analys och dra slutsatser om fortsatta åtgärder som främjar jämställda löner, är dock fortfarande relevant för att kunna avgöra hur kommande krav bäst kan anpassas till svenska förhållanden.

Kapitlet är disponerat som följer: inledningsvis redogör vi för tidigare granskningar och utredningar om utmaningar och åtgärder för att stärka principen om lika löner vid lika och likvärdigt arbete och för att motverka och förebygga lönediskriminering. Därefter återger vi EU-kommissionens rekommendationer från 2014 och efterföljande förslag till direktiv. I nästa avsnitt beskriver vi först de svenska reglerna på området och därefter Tysklands, Storbritanniens och Islands regelsystem. Sedan följer en analys av ländernas modeller i relation till den svenska kontexten. Kapitlet avslutas med en sammanfattande analys där vi redovisar våra bedömningar av hur relevanta delar av modellerna kan utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige.

3.1 Bakgrund och kontext

I denna del redogör vi för forskning, studier och utvärderingar om lika lön, lönetransparens och lönekartläggningar.

Trots att ILO-konventionen nr 100 om lika lön för likvärdigt arbete ratificerades 1962 av Sverige, har jämställda löner ännu inte uppnåtts (Svenaeus 2017). Den grundläggande principen om hur lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tillämpas framgår av artikel 157 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).¹ Denna princip fastslås också i det så kallade recastdirektivet,

¹ Likalöneprincipen finns också föreskriven i en rad internationella konventioner som Sverige ratificerat, se kapitel 1.

som bland annat omfattar lönesättning och är infört i svensk rätt genom diskrimineringslagen, vilket föreskriver att diskriminering i arbetslivet som har samband med diskrimineringsgrunden kön är förbjuden.²

3.1.1 Tidigare studier och utvärderingar

En möjlig förklaring till att likalöneprincipen har fått ett relativt begränsat genomslag i medlemsstaterna, finns i en äldre studie (Chicha 2006). Studiens komparativa analys av olika länders likalönemodeller visar att många länder har tre gemensamma utmaningar: tolkningen av begreppet lika och likvärdiga arbeten, utvecklingen av arbetsvärderingsmetoder och arbetsgivarnas regelefterlevnad. Studien belyser vidare behovet av ett obligatoriskt och proaktivt regelverk för att åtgärderna ska bli verkningsfulla och effektiva. Till exempel är det väldigt få arbetsgivare som gör en lönekartläggning om det inte finns krav på det (se exempelvis Chicha 2016, DO 2016, OECD 2021a, RiR 2019).³

En komparativ studie av Cowper-Coles med flera (2021), som i sin tur bygger på en studie av Jones och Bazeley (2020), jämför efterlevnaden av olika länders regelverk för likalönebestämmelser. Ett problem de identifierar är att när det saknas strukturer för vägledning från myndigheter, kan det kopplat till tillsyn och regelefterlevnad, medföra en känsla av likgiltighet bland arbetsgivare, vilket i sin tur kan innebära att arbetsgivarna ibland gör felaktiga löneanalyser och analyser av låg kvalitet. Studierna visar också att den huvudsakliga skillnaden mellan de granskade länderna handlar om graden av sekretess kopplat till de anställdas löner och arbetsgivarnas lönerapporter. Efterlevnaden är väldigt hög i Storbritannien, där nästan alla berörda arbetsgivare utan påminnelser följer reglerna om rapportering, men att den är låg i Tyskland, där nästan tre av fyra av de berörda arbetsgivarna inte följer kraven på att rapportera planerade jämställdhetsåtgärder (Jones & Bazeley 2020). Deras övergripande slutsatser och rekommendationer är att det generellt finns ett behov av en ökad

² Recastdirektivet är 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 (omarbetning).

³ Redan 2016 visade Chicha att den bristande efterlevnaden av nationella regler på området kunde förklaras av att arbetsgivarnas farhågor om att åtgärder för att identifiera och eliminera osakliga löneskillnader kan förknippas med negativa effekter som påverkar företagets komparativa position, lönekostnader, lönesystem och kan resultera i organisationsförändringar som i sin tur leder till interna konflikter.

lönetransparens, handlingsplaner och att en större andel arbetsgivare omfattas av regelverken. Wagner (2020) identifierar i en studie av den isländska modellen ytterligare faktorer som främjar jämställda löner för lika och likvärdiga arbeten. Det beskrivs i studien som att skifta bevisbördan till arbetsgivaren, genom att ställa krav på arbetsvärdering och ett transparent lönesättningssystem.⁴

EU-kommissionen bedömer i sin utvärdering av 2014 års rekommendationer att lönetransparens är ett kraftfullt verktyg för att komma åt ojämsställda löner samt för att kunna adressera medlemsländernas ineffektiva implementering och regelefterlevnad av grundläggande rättigheter som lika lön för lika eller likvärdiga arbeten (EU-kommissionen 2021b). Samtidigt poängterar Cowper-Coles med flera (2021) att det är viktigt att komma ihåg att regelverk som försöker hantera likalöneprincipen inte kan garantera lika lön för lika eller likvärdiga arbeten. Av deras komparativa studie framgår att även länder som har kommit förhållandevis långt med att implementera regelverk för likalönebestämmelser fortfarande har ett envist kvardröjande könslönegap.

Eftersom de svenska lönekartläggningsreglerna gäller varje arbetsgivares lönesättning för sig, kommer regelverket i första hand kunna påverka den del av könslönegapet som orsakas av löneskillnader mellan arbetstagare med en och samma arbetsgivare. Den del av könslönegapet som orsakas av andra faktorer såsom värdediskriminering och den vertikala och horisontella segregeringen, vilka vi exempelvis beskriver i kapitel 2, har det nuvarande svenska regelverket inte kunnat ha en direkt påverkan på eftersom det oftast handlar om löneskillnader som finns mellan arbetsgivare (se även Cowper-Coles m.fl. 2021). Kritiken mot det svenska regelverket har då ofta handlat om att det inte har någon stor effekt på könslönegapet, vilket har lyfts i olika studier (exempelvis Cowper-Coles m.fl. 2021, RiR 2019). Samtidigt menar Cowper-Coles med flera (2021) att lagstiftning och regelverk som har utformats utifrån likalönemodeller såsom Sveriges utgör statens verktyg för att främja jämställda löner ur ett större perspektiv. Det kan handla om att få en ökad medvetenhet om jämställdhetsfrågor överlag och att skapa ett signalvärde som leder till långsiktiga förändringar. Enligt SOU 2014:41 beskrivs lönekartläggningsreglerna vara en viktig del i aktiva åtgärder för lika villkor och

⁴ Uttalandet avser alltså inte en processrättslig bevisbörderegulering utan syftar på att arbetsgivaren måste förklara sin lönesättning.

möjligheter som bidrar till normförändringar hos arbetsgivare och i samhället.

Riksrevisionen (2019) konstaterar i en rapport att de svenska reglerna tillåter en stor flexibilitet i hur lönekartläggningar genomförs, vilket kan leda till låg efterlevnad av lagstiftningen, en stor variation i hur lönekartläggningar görs och har skapat en konsultmarknad för lönekartläggningstjänster. I stor utsträckning bygger det svenska regelverket på arbetsgivarnas arbetsvärderingar och jämförelser mellan likvärdiga arbeten. För att göra detta krävs kunskap och verktyg, vilket inte alltid finns hos dem som ska utföra jämförelserna (DO 2016, RiR 2019). Studier visar att arbetsgivarnas kännedom om gällande regler ibland brister (DO 2016, Måwe 2019, RiR 2019). Medan det är ganska enkelt att göra löneanalyser över lika arbeten, ligger utmaningen i att analysera löneskillnader för likvärdiga arbeten (RiR 2019). Erfarenheterna visar att det också är viktigt att arbetstagarna har inflytande över processen för att arbetsvärderingen och lönesättningen ska bli korrekt (Måwe 2019). I en studie från Svenskt Näringsliv (2018) uppgav 40 procent av de tillfrågade arbetstagarna att de inte kände till lönekriterierna särskilt väl, eller inte alls. Ungefär en tredjedel av dem som kände till lönekriterierna uppgav att kriterierna inte följdes särskilt väl, eller inte alls (Svenskt Näringsliv 2018).

Enligt Cowper-Coles med flera (2021) är graden av regelefterlevnad bland arbetsgivarna okänd eftersom statistik som visar hur stor andel av arbetsgivarna som faktiskt utför lönekartläggningar saknas. Vidare kan det leda till en stor variation av hur lönekartläggningar utförs, bland annat i termer av ambitionsnivå och omfattning. En del studier visar att en tydlig majoritet av arbetsgivarna i Sverige följer eller planerar att följa regelverket (Jones & Bazeley 2020), medan andra studier antyder att endast 40 procent av arbetsgivarna utför lönekartläggningar (Cowper-Coles m.fl. 2021). I sistnämnda studie redovisas kritik mot den begränsade omfattningen av DO:s tillsyn. Därtill har *Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen* bedömt att tillsynen behöver utvecklas (SOU 2020:79). Det är i Sverige sällsynt att en arbetsgivare blir föremål för tillsyn, och risken för påföljder är låg (Måwe 2019).⁵

⁵ Se även avsnitt 5.2.1 och 5.7.1 angående tillsyn.

3.1.2 De utvärderingar av lönetransparens som finns visar överlag på positiva effekter

Studier visar att motivet till att införa lönetransparens är att könslönegapets existens delvis beror på att en del av löneskillnaderna är dolda (EU-kommissionen 2020, Gamage m.fl. 2020, Hofman m.fl. 2020, OECD 2021a). Enligt Gamage med flera (2020) har lönediskriminering lättare att få fäste inom företag som har en organisationskultur där information om löner är dolda.⁶ Att införa lönetransparens har då en liknande effekt som att genomföra en informationsintervention. Med ökad information om löner förändras de anställdas förhandlings-situation. Arbetstagare som ser att de har lägre lön än jämförbara kollegor förhandlar då till sig högre löner eller söker sig till andra arbetsgivare som erbjuder rättvisa löner (Gamage m.fl. 2020).

Flera länder har regelverk som innebär ökad insyn i lönesättningen (OECD 2021a). Eftersom flera av dem är förhållandevis nya finns fortfarande begränsade utvärderingar av deras effekt. En övergripande iakttagelse utifrån de utvärderingar som ändå har gjorts visar överlag på positiva effekter av lönetransparens. Bland annat har man sett att lönetransparens kan öka de anställdas välmående (Perez-Truglia 2020), nöjdhet med jobbet (Akerlof & Yellen 1990, Breza m.fl. 2018, Card m.fl. 2012), ansträngning i jobbet, resultat och kollegiala relationer (Cullen & Perez-Truglia 2017). Lönetransparens har också visat sig öka antalet kvinnor inom yrken där lönerna ligger över medianen (Duchini m.fl. 2020). Några ytterligare studier visar att lagstiftning om lönetransparens har medfört ett minskat könslönegap i Danmark (Bennedsen m.fl. 2019), i Kanada (Baker m.fl. 2019) och i Storbritannien (Gamage m.fl. 2020). Effekten på könslönegapet beskrivs mer ingående i avsnitt 3.4.2 och kan bland annat förklaras av att könsammansättningen bland de anställda inom företag förändras (Bennedsen m.fl. 2019), att de anställda sätter press på företaget att minska sitt könslönegap (Cullen & Perez-Truglia 2017) och/eller att allmänheten sätter press på att företagen ska minska sina könslönegap (Mas 2017). Effekterna på könslönegapet i Danmark och Storbritannien har främst bestått i lägre löner för män snarare än högre löner för kvinnor (Bennedsen m.fl. 2019, Blundell 2021).

⁶ I kapitel 2 redogör vi för olika diskrimineringsteorier som bland annat belyser att den dolda informationen (så kallad asymmetrisk information) utgör en viktig förklaringsfaktor till att diskriminering förekommer.

OECD (2021a) bedömer att lönetransparens⁷ utgör ett relativt enkelt och intuitivt sätt att identifiera och vidta åtgärder mot lönegap hos arbetsgivare, och att länder som ännu inte har sådana regler bör överväga att införa det. Baserat på medlemsländers olika erfarenheter av lönetransparens och rapportering rekommenderar OECD (2021a) följande:

- Lagstifta i syfte att få genomslag för lika lön för lika och likvärdigt arbete och för att motverka den historiska undervärderingen av arbeten som typiskt sett är kvinnodominerade.
- Ge individuella arbetstagare möjlighet att begära information om jämförbara arbetstagares löner.
- Uppmuntra ökad användning av könsneutrala system för arbetsklassificering.
- Olika aktörer, inklusive allmänheten, bör engageras i lönetransparens, vilket är viktigt för dess användning, rapporteringens kvalitet och reglernas efterlevnad. Detta inbegriper att öka medvetenheten på bred front.⁸
- Identifiera vilka uppgifter det är viktigast att arbetsgivare rapporterar om lönegapet. Tillhandahåll tydliga riktlinjer för rapportering, så att den underlättas.
- Förbättra rapporters och handlingsplaner kvalitet. Verka för att rapporteringsprocessen följs av anpassade handlingsplaner som kan omsättas i praktiken för att åtgärda det identifierade lönegapet.
- Avsätt resurser till fler och bättre utvärderingar av regleringens resultat.
- Det bör övervägas att kräva att lika lön diskuteras vid förhandling av kollektivavtal.
- Lönetransparens bör vara en del av en bredare ansats om jämställdhet ur ett livscykelperspektiv.
- Ge en myndighet eller certifierad aktör i uppgift att kontrollera att rapporteringskraven efterlevs och att rapporterna håller god kvalitet.

⁷ Med detta avses i rapporten både rapportering av övergripande uppgifter och transparens för enskilda.

⁸ OECD noterar att fackförbund är involverade i lönekartläggningar i Sverige, och att de fungerar som representant för arbetstagare.

3.1.3 Fördelningen av arbetstagare hos större och mindre arbetsgivare

De modeller vi analyserar har olika gränser för hur stora arbetsgivare som berörs. I det följande redovisar vi fördelningen av arbetstagare hos större och mindre arbetsgivare i Sverige, som en bakgrund till redogörelsen för respektive modell.

Enligt SCB var ungefär 3 251 000 anställda i privat sektor (70 procent) och 1 420 000 i offentlig sektor (30 procent) 2020. Tabell 3.1 visar en uppskattning av hur många arbetstagare som potentiellt skulle kunna omfattas av ett regelverk som specifikt riktar sig mot arbetsgivare med ett visst antal anställda. Det saknas uppgifter över hur många anställda som arbetar på arbetsplatser med fler än 500 anställda, men en grov uppskattning visar att mellan 30–50 procent av alla anställda i Sverige skulle omfattas av ett krav på lönetransparens om det skulle gälla samtliga anställda i offentlig sektor och arbetsgivare med minst 500 anställda. Utökas kraven till att även gälla arbetsgivare med minst 250 anställda uppskattar vi att kravens täckningsgrad för anställda skulle öka till 53 procent. Ju fler företag som omfattas, desto högre täckningsgrad. Ett regelverk för lönetransparens eller annan form av reglering av likalöneprincipen som gäller för arbetsgivare med minst 50 anställda skulle omfatta cirka 66 procent av alla anställda.

Tabell 3.1 Antal anställda i offentlig och i privat sektor efter företagsstorlek i näringslivet 2020

Storleksklass	Antal företag	Antal anställda	Antal anställda, kumulativt	Antal anställda, kumulativt (%)
Offentlig sektor	-	1 420 000	1 420 000	30 %
Privat sektor	1 167 000	3 251 000	-	-
Fler än 250 anställda	1 000	1 069 000	2 490 000	53 %
50–249 anställda	6 000	613 000	3 102 000	66 %
10–49 anställda	37 000	728 000	3 830 000	82 %
1–9 anställda	240 000	655 000	4 446 000	95 %
0 anställda	880 000	0	4 446 000	95 %
Övriga	-	226 000	4 672 000	100 %

Anm.: I uppdelningen av antal företag i privat sektor har offentliga och ideella organisationer exkluderats.⁹ Samtliga siffror är avrundade till tusental, vilket innebär att summeringen inte blir exakt.

Källa: SCB:s företagsregister 2020 med bearbetningar av Holmström (2020), Ekonomifakta, när det gäller uppdelningen i antal företag i näringslivet.

⁹ Se mer hur exkludering av företag har gjorts av Holmström (2020) här: www.ekonomifakta.se/fakta/foretagande/naringslivet/naringslivets-struktur. Hämtat 22.01.17.

3.2 EU-kommissionens rekommendation och efterföljande förslag till direktiv

EU-kommissionen antog 2014 en rekommendation om att medlemsstaterna ska vidta vissa åtgärder för att stärka principen om lika löner vid likvärdigt arbete.¹⁰ Bakgrunden var det bestående könslönegapet inom EU och att förbudet mot lönediskriminering inte hade haft den avsedda effekten. EU-kommissionen konstaterade följande:

- Uppenbara fall av direkt lönediskriminering för exakt samma arbetsuppgifter är numera sällsynta.
- Den befintliga rättsliga ramen är inte lika effektiv när det gäller tillämpningen av likalöneprincipen på samma eller likvärdigt arbete.
- Lönediskriminering tas sällan till domstol, inte bara för att de drabbade inte är medvetna om orättvisorna, utan också för att det är svårt för den som utsätts för lönediskriminering att faktiskt kunna hävda likalöneprincipen.
- Lönediskriminerade individer måste kunna påvisa de omständigheter som ger anledning att misstänka diskriminering för att få bevisbördan att gå över på arbetsgivaren.
- Svårigheterna (ovan) spås på av otydlig lönesättning och avsaknad av information om lönenivåerna för anställda som utför samma eller likvärdigt arbete.

En utvärdering av rekommendationerna visar att åtgärderna inte har haft tillräcklig effekt och att det behövs en kraftfullare implementering av likalöneprincipen (EU-kommissionen 2020). Under 2021 presenterade EU-kommissionen ett förslag till direktiv om åtgärder för transparens i lönesättningen, som bygger på rekommendationen från 2014. Förslagen innehåller även nya och mer ingående bestämmelser om bland annat att skapa insyn i arbetsgivares lönesättning, och att stärka efterlevnadsmekanismerna. Avsikten är att förbättra tillgången till rättslig prövning och efterlevnaden av rättigheter som följer av EU-lagstiftningen. EU-kommissionen (2021) menar vidare att tydligare bestämmelser kommer att underlätta förståelsen av och medvetenheten om den rättsliga ramen och även en konsekvent

¹⁰ EU-kommissionens rekommendation den 7 mars 2014 om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn (2014/124/EU).

tillämpning av lagstiftningen.¹¹ Medlemsstaterna kommer också att bli skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivare har strukturer på plats för att kunna säkerställa lika lön mellan kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete.¹² EU-kommissionen betonar att direktivet är ett minimidirektiv där medlemsstaterna således kan ha mer långtgående bestämmelser för att uppnå principen om lika lön mellan kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete.

Förslaget innebär att arbetsgivare, i såväl privat som offentlig sektor med 250 eller fler anställda, årligen ska ta fram information om löneskillnader mellan kvinnor och män. Informationen ska bland annat gälla skillnader i medianlön och andelen kvinnor och män som erhåller rörlig ersättning som ska publiceras på arbetsgivarens webbplats eller på annat sätt göras tillgänglig för allmänheten. Arbetstagarorganisationer, likabehandlingsorgan och det organ som har i uppgift att ha tillsyn över direktivets efterlevnad ska även ges viss ytterligare information. Arbetsgivare med 250 eller fler anställda ska tillsammans med arbetstagarorganisationer göra löneanalyser under förutsättning att skillnaden i medellön mellan kvinnor och män överstiger fem procent och en sådan skillnad inte kan rättfärdigas på objektiva och könsneutrala grunder. Av analysen ska framgå hur stor andel kvinnor respektive män som utför lika eller likvärdigt arbete. Vidare ska skillnader mellan kvinnors och mäns löner identifieras och vilka åtgärder som vidtas för att komma tillrätta med skillnaderna samt en analys av åtgärdernas effekter ska redovisas.

Förslagen gällande rapportering och individuell insyn innebär att en arbetssökande ska ha rätt till information från den tilltänkta arbetsgivaren om ingångslön eller aktuellt lönespann för tjänsten, utan att den sökande begär det. Arbetstagare ska ha rätt att få information om individuell och genomsnittlig lönenivå, uppdelad på kön, för kategorier av arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete. Angående domstolsprövning av individuella fall av lönediskriminering, innebär förslaget att det bör vara tillåtet att jämföra med en hypotetisk person eller använda andra bevismedel som kan underbygga misstanken om diskriminering om det inte finns någon faktiskt jämförbar person. Jämförelse med en hypotetisk person kommer att öka arbetstagarnas

¹¹ Förhandlingar om förslaget pågår sedan mars 2021, och vilka exakta krav på medlemsstaterna som kommer att ställas eller när det ska ha genomförts i nationell lagstiftning är ännu inte klart.

¹² Det innebär bland annat att det ska finnas verktyg eller metoder för att bedöma och jämföra lika och likvärdiga arbeten.

möjligheter att påvisa att de inte har fått samma behandling som en jämförbar person av annat kön.

3.3 Beskrivning av det svenska regelsystemet

För att det ska bli tydligt vad som gäller i Sverige innan vi går på in på regelsystemet i Tyskland, Storbritannien och Island, ges i detta avsnitt en beskrivning av det svenska regelsystemet.

3.3.1 Diskrimineringsförbudet

Diskrimineringslagen innehåller inte någon bestämmelse som endast gäller lönediskriminering. I stället finns ett allmänt förbud för arbetsgivare att diskriminera anställda, som innefattar bland annat förbud mot direkt och indirekt diskriminering (se 2 kap. 1 § och 1 kap. 4 § DL). Med direkt diskriminering avses i diskrimineringslagen att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna, bland annat kön, enligt 1 kap. 4 § 1 DL. Indirekt diskriminering innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, viss funktionsnedsättning, viss sexuell läggning eller viss ålder. Det gäller dock inte om bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Förbudet mot diskriminering bygger alltså på att en jämförelse görs mellan olika arbetstagare. Det kan vara fråga om två eller flera arbetstagare av motsatt kön hos samma arbetsgivare så att en faktisk jämförelse kan göras, eller så kan en hypotetisk jämförelseperson användas (1 kap. 4 § 1 DL).

Diskrimineringsförbudet innebär en begränsning av arbetsmarknadsparternas frihet att träffa kollektivavtal om differentierade löner för olika arbetstagare i det att avtalen inte får diskriminera enskilda arbetstagare. Parterna kan dock komma överens om olika kriterier för en lönedifferentiering, givet att det inte kopplas till arbetstagarnas

kön eller någon annan diskrimineringsgrund (jfr AD 2001 nr 13). Det faktum att lönen har fastställts i enlighet med ett gällande kollektivavtal utesluter inte att en arbetstagare kan ha lönediskriminerats (AD 1996 nr 41).

Utgångspunkten för tolkningen av vad som menas med likvärdigt arbete är EU-rätten. I 3 kap. 10 § DL definieras begreppet likvärdigt arbete i samband med bestämmelserna om aktiva åtgärder. Vid en lönejämförelse är det inte nödvändigt att det rör sig om förhållandevis likartade arbeten. Arbetsdomstolens praxis visar tvärtom att en jämförelse kan göras mellan helt olikartade arbeten (se AD 2001 nr 13 och AD 2001 nr 76). Bevisbördsregeln har stor betydelse vid domstolsprövning av om en viss lön är diskriminerande eller inte. En särskild bevisbörderegeln gäller i diskrimineringsmål. Om den arbetstagare som är missgynnad i lönehänseende lyckas visa att arbetet är lika eller likvärdigt med andra arbetsuppgifter som utförs av en annan eller andra arbetstagare av till exempel motsatt kön presumeras att den som missgynnats har könsdiskriminerats.

Arbetsgivaren kan bryta presumtionen om lönediskriminering genom motbevisning, till exempel genom att visa att löneskillnaderna beror på att arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet är olika eller att skillnaderna varken direkt eller indirekt har samband med deras könstillhörighet. Tanken är således att om kändan, arbetstagaren, har övertygat domstolen om att vissa faktiska omständigheter föreligger, inträder en presumtion om lönediskriminering och bevisbördan går över till motparten, arbetsgivaren. Mål om diskrimineringsförbud i lönefrågor handläggs enligt reglerna i arbetstvistlagen och bedöms ytterst av Arbetsdomstolen (6 kap. 1 § DL). Sanktionen består av diskrimineringsersättning (5 kap. 1 § DL).

3.3.2 Lönekartläggning

Alla arbetsgivare ska genomföra en lönekartläggning varje år. Syftet med lönekartläggningen är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. I det ingår att analysera såväl löneskillnader som bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, enligt 3 kap. 8 § DL. Arbetet ska ske i samverkan med arbetstagarna, enligt 3 kap. 11 § DL.

Sammanfattningsvis består en lönekartläggning av följande huvudmoment:

- Kartläggning och analys av bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren.
- Indelning av de anställda i grupper.
- Kartläggning och analys av löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika.
- Arbetsvärdering.
- Kartläggning och analys av löneskillnader mellan vissa grupper som utför olika arbeten men som är att betrakta som likvärdiga.
- Kartläggning och analys av löneskillnader mellan grupper med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupper med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat men ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre.

Orden arbetsvärdering och gruppindelning används inte i lagtexten. Det är dock nödvändiga moment för att kunna göra de föreskrivna jämförelserna (se till exempel prop. 1999/00:143). De finns med i listan ovan och behandlas särskilt i det följande, eftersom de utgör centrala moment i lönekartläggningen och är viktiga att beakta vid analys av de modeller för jämställda löner som analyseras i detta kapitel.

Bakgrund

Reglerna om lönekartläggning kom till som ett resultat av löneskillnadsutredningen (SOU 1993:7) och har ändrats flera gånger. Den mest omfattande förändringen baserades på SOU 1999:91, *En översyn av jämställdhetslagen*. Utredningen använde sig bland annat av rapporter om lagstiftning och rättspraxis i fråga om lika lön för lika eller likvärdigt arbete i Storbritannien, Irland och Kanada samt Kanadas provinser Ontario och Quebec.

Vid den revideringen fick bestämmelserna i flera avgörande avseenden fick sin nuvarande utformning. En utgångspunkt var enligt prop. 1999/00:143 att bestämmelserna skulle utformas för att utgöra ett stöd för de aktörer på arbetsmarknaden som vill prioritera arbetet

att få bort osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Det innebär att reglerna måste ge vissa påtryckningsmöjligheter gentemot arbetsgivare som inte respekterar dem. Samtidigt skulle det även fortsättningsvis vara förbehållet arbetsmarknadens parter, ytterst arbetsgivaren, att bestämma vilka löner som eventuellt ska justeras och vilka åtgärder som i övrigt behöver vidtas för att få bort och förebygga osakliga löneskillnader. Påtryckningsmöjligheterna ska enligt förarbetena endast syfta till att få till stånd det beslutsunderlag som behövs för att en eventuell lönediskriminering ska upptäckas, åtgärdas och förhindras, medan besluten fortfarande skulle vara förbehållna arbetsmarknadens parter, ytterst arbetsgivaren. Detta uttalande har därefter framhållits av Jämställdhetsnämnden som numera har ersatts av Nämnden mot diskriminering.¹³

Lönekartläggningen är avgränsad till den egna verksamheten

Begreppet arbetsgivare har i diskrimineringslagen samma innebörd som när det används i annan arbetsrättslig lagstiftning (prop. 1978/79: 175). Det innebär att det juridiska arbetsgivarbegreppet är avgörande för vilka löner som ska jämföras med varandra och vem som har ansvaret för att genomföra eventuella korrigeringar. För statliga myndigheters del syftar arbetsgivarbegreppet på den myndighet hos vilken en arbetstagare är anställd eller en arbetssökande söker arbete (se beslutet av Nämnden mot diskriminering i Ä 1-15). På det kommunala området betraktas i regel den enskilda kommunen som arbetsgivare (Fransson & Stüber 2017).

Arbetsgivaren ska dela in de anställda i grupper

Arbetsgivaren ska dela in de anställda i grupper, och denna gruppering ska ligga till grund för lönejämförelserna. Det gäller dels jämförelserna av arbetstagare som tillhör samma grupp (så kallat lika arbete), dels jämförelserna av olika grupper som utför arbeten som är att betrakta som likvärdiga och dels jämförelser där kvinnodominerade grupper har lägre lön än andra grupper med lägre krav i arbetet. Gruppindelningen kan alltså få betydelse för alla lönejämförelser.

¹³ Se Jämställdhetsnämndens beslut i Ä 4-03, Ä 1-07 och Ä 1-09.

Samtliga anställningsformer och samtliga arbetstagare, det vill säga även chefer och arbetsledare, ska omfattas av gruppindelningen (prop. 2007/08:95). De arbetstagare som utför samma eller i det närmaste samma arbetsuppgifter ska delas in i en grupp. Personer vars arbete enligt vedertagna bedömningar brukar betraktas som lika förs således till en och samma grupp. Vägledning för när ett arbete ska betraktas som lika eller näst intill lika kan hämtas från förarbetena (prop. 1999/2000:143). I förarbetenas uttalas att en bedömning om när två arbeten är lika görs genom en jämförelse av de arbetsuppgifter som ingår i de båda arbetena. Om det inte är fråga om samma arbete måste jämförelsen visa åtminstone några skillnader mellan arbetena. Prövningen måste då gå ut på en bedömning av om skillnaderna är sådana att de kan förväntas ha någon betydelse för lönesättningen. Bedömningen får grundas på hur stora skillnaderna är mellan arbetsuppgifterna och om de är av sådant slag att de bör beaktas när lönen ska bestämmas (prop. 1999/20:143).

Vidare kan en utgångspunkt för jämförelsen vara den kategoriindelning som kan urskiljas enligt praxis på arbetsplatsen, med ledning av kollektivavtalens yrkesbeteckningar och regler om löner och andra anställningsvillkor (prop. 1999/20:143). Det faktum att arbetstagare med samma eller i stort sett samma arbetsuppgifter ibland tillhör olika fackliga organisationer eller inte är organiserade ska inte påverka grupperingen, och gruppindelningen ska inte heller göras efter kollektivavtalsområden. Utgångspunkten för indelningen ska vara det faktiska arbetsinnehållet (prop. 1999/20:143). Enligt samma proposition kan en grupp i diskrimineringslagens mening bestå av ett ganska stort antal personer, men också av en enda person.

När gruppindelningen är gjord ska arbetsgivaren analysera eventuella löneskillnader mellan kvinnor och män inom respektive grupp. Det krävs alltså inga analyser inom grupper där alla arbetstagare har samma kön. Därefter ska arbetsgivaren analysera eventuella löneskillnader mellan grupper med olika könsfördelning. För detta krävs en arbetsvärdering.

Arbetsvärdering

För att avgöra vilka grupper som ska jämföras krävs en arbetsvärdering. Den ska göras utifrån kriterierna kunskap och färdigheter, ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden regleras i 3 kap. 10 § (se nedan för närmare definition av likvärdigt arbete). Det är alltså kraven i arbetet som ska bedömas. Detta gäller i första hand för att arbetsgivaren ska kunna avgöra vilka arbeten som är att betrakta som likvärdiga, men arbetsgivaren måste också undersöka om det finns kvinnodominerade grupper med lägre lön än andra grupper med lägre krav i arbetet (3 kap. 9 § 3 p.).

Analysen ska koncentreras till att undersöka hur grupper med kvinnodominerat arbete avlönas i förhållande till andra grupper som inte utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat.

Vidare ska en lönekartläggning redogöra för såväl lönenivå som lönespridning. Lönenivåer, lönespridning och löneutveckling ska därmed analyseras. I förarbetena har det uppmärksamats att lönespridningen inom grupper med kvinnodominerat arbete ofta är mindre än i mansdominerat arbete vilket kan tyda på att den individuella prestationen inte har fått den påverkan på lönen som arbetstagare inom andra grupper har haft fördel av (prop. 1999/00:143). I förarbetena poängteras i detta sammanhang att forskning visat att ”typiskt kvinnliga yrken” utmärks av en undervärdering av kraven i arbetet som har samband med att det är eller brukar vara företrädesvis kvinnor som utför arbetet i fråga. Följden av sådan undervärdering är att lägre lön betalas – inte bara till kvinnor utan också till män inom yrket – än för andra typer av arbeten, där kraven i arbetet ligger på samma eller till och med lägre nivå (prop. 1999/00:143).

Definitionen av likvärdigt arbete

I 3 kap. 10 § DL definieras vad som menas med ”arbete som är att betrakta som likvärdigt med ett annat arbete”. Ett arbete är likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av de krav som arbetet ställer samt dess natur kan anses ha lika värde i jämförelse med det andra arbetet. Bedömningen av de krav som arbetet ställer ska göras med beaktande av kriterier som kunskap och färdigheter, ansvar och ansträngning. Vid bedömningen av arbetets natur ska särskilt arbetsförhållandena beaktas. En klassificer-

ing av vilka arbeten som kan anses likvärdiga görs således med stöd av de huvudkriterier som anges i lagen, det vill säga kunskap och färdigheter, ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden. De först nämnda kriterierna mäter vad arbetet kräver, medan kriteriet arbetsförhållanden beskriver arbetets natur. Själva klassificeringen syftar till att ta ställning till hur krävande de olika arbetena är i förhållande till varandra.

Definitionen anger inte uttömmande de kriterier som i ett enskilt fall kan användas för att fastställa om arbeten är likvärdiga. Definitionen klargör att det är själva arbetet, dess krav och natur, och inte den individ som utför arbetet, som är det centrala i begreppet. Viktig vägledning för tillämpningen av begreppet likvärdigt arbete gavs i målen AD 2001 nr 13 och AD 2001 nr 76. Arbetsdomstolen ansåg att lönejämförelser mellan helt olika arbeten, som exempelvis barnmorska och sjukhustekniker, var möjliga att genomföra.

Analys

I 9 § anges att arbetsgivarens analys särskilt ska avse:

- skillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika,
- skillnader mellan en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en annan grupp med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat,
- en grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp med arbetstagare som utför arbete som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat men ger högre lön trots att kraven i arbetet bedömts vara lägre.

Det som ska analyseras är om löneskillnaderna har direkt eller indirekt samband med kön. Formuleringen om direkt eller indirekt samband har inte berörts närmare i förarbetena. Däremot uttrycks att de krav som ställs på arbetsgivare att få bort osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män ansluter till diskrimineringsförbuden. Tanken är att arbetsgivaren, i samverkan med sina fackliga motparter

ska åtgärda problemen när löneskillnader uppdragas. Lönekartläggningsarbetet har enligt förarbetena därmed ett tvisteförebyggande syfte (prop. 1999/00:143).

Det faktum att två grupper bedömts ha likvärdiga arbeten medför dock inte i sig något krav på att lönerna ska vara desamma. Genomsnittslönen för en av de grupper som jämförs kan exempelvis ha påverkats av att en viss arbetstagare avtalsenligt har fått behålla den högre lön som gällde före en omplacering till det aktuella arbetet. Sådana förhållanden måste man ta hänsyn till vid analysen. Det måste med andra ord alltid finnas sakliga, av kön oberoende skäl för löneskillnaderna, om de ska godtas ur jämställdhetssynpunkt (prop. 1999/00:143).

Bedömningen av om ett visst arbete brukar anses vara kvinnodominerat bör utgå från förhållandena i arbetsgivarens verksamhet. Om mer än 60 procent av arbetstagarna inom visst arbete eller viss kategori av arbetstagare är eller brukar vara kvinnor, är arbetet i fråga att klassificera som kvinnodominerat. Det är dock inte meningen att man på arbetsplatsen ska göra "historiska" efterforskningar angående könsfördelningen i olika arbeten. Går det inte att på ett enkelt sätt på den egna arbetsplatsen komma till någon slutsats om ett arbete är kvinnodominerat eller ej bör förhållandena hos arbetsgivare med likartad verksamhet vara vägledande (prop. 1999/00:143). I denna del av analysen är det värderingen av själva arbetet som är i fokus.

Analysens riktighet

I prop. 1999/00:143 konstateras att vid en eventuell prövning inför Jämställdhetsnämnden¹⁴ är den centrala punkten huruvida arbetsgivarens analys har berört frågan om löneskillnaden är saklig i den meningen att den saknar direkt eller indirekt samband med arbetstagarens kön. Nämnden ska med andra ord pröva om det har utförts en sådan analys som lagen föreskriver, däremot inte om det i det aktuella fallet har gjorts en korrekt bedömning av köns sambandet eller ej. Nämnden har redovisat detta som en av utgångspunkterna för prövningen.¹⁵

¹⁴ Jämställdhetsnämnden har numera ersatts av Nämnden mot diskriminering.

¹⁵ Se Jämställdhetsnämndens beslut i Å 4-03 och Å 1-09.

Marknaden som förklaring till löneskillnader

Enligt prop. 1999/00:143 ger inte förklaringar av typ att arbetsgivaren betalar enligt kollektivavtal eller att lönerna ligger i linje med vad andra arbetsgivare brukar betala eller att arbetstagare med det kvinnodominerade arbetet inte har någon alternativ arbetsmarknad svar på frågan, om det finns ett samband mellan lönesättning och kön. Denna typ av förklaringar kan därför normalt inte vara tillräckliga för att lagens krav på analys ska vara uppfyllt. Analysen måste gå ett steg längre och kritiskt granska hållbarheten i dessa generella förklaringar.

Denna fråga har prövats av Nämnden mot diskriminering i Ä 1-09. Nämnden framhöll då att det är angeläget att hänvisningar till marknadslöneläget verkligen är välgrundade och att de kan beläggas och analyseras med syftet att utreda om eventuella löneskillnader mellan kvinnor och män direkt eller indirekt har samband med kön. Mera allmänt hållna referenser till löneläget utan en bakomliggande utredning är enligt nämnden otillräckliga och uppfyller inte lagens krav.

Nämnden bedömde dock att arbetsgivaren i det fallet hade tagit fram ett så omfattande material som rimligen kan begäras i fråga om det rådande löneläget för de aktuella kategorierna av arbeten. Materialet kunde enligt nämnden läggas till grund för en analys av lönesättningen inom bolagets hela verksamhet, och fick betraktas som detaljerat.

DO, som gjort en framställning om vitesföreläggande, hade också bedömt att utredningen av marknadslöneläget borde ha brutits ned från riksnivå till regional nivå. Det hade dock enligt nämnden inte framkommit att en uppdelning på någon annan geografisk grund skulle ha avsevärt förbättrat möjligheterna att göra en bedömning med ett jämställdhetsperspektiv. DO hade inte heller i övrigt visat att bolagets analys var otillräcklig för sitt ändamål. Nämnden fann vid en sammantagen bedömning av materialet att arbetsgivarens kartläggning och analys – efter de kompletteringar som hade gjorts – var en strukturerad och metodisk genomgång av materialet. Nämndens slutsats var därför att bolagets analys var tillräcklig för en bedömning av om det fanns några könsrelaterade samband vid lönesättningen eller inte. Något vitesföreläggande meddelades därför inte.¹⁶

¹⁶ Se dock avsnittet *Analysens riktighet*, ovan, angående ramarna för nämndens prövning.

3.3.3 Samverkan om aktiva åtgärder

Arbetsgivare och arbetstagare ska samverka om aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet, enligt 3 kap. 11 § DL. Begreppet samverkan definieras inte i lagtexten, men enligt förarbetena innebär kravet att arbetsgivare och arbetstagarorganisationer ska arbeta gemensamt i en dialog om hur de aktiva åtgärderna ska genomföras. Arbetsgivare och arbetstagare ska också särskilt motverka diskriminering i arbetslivet.

Samverkansskyldigheten är allmänt hållen och omfattar hela arbetet med aktiva åtgärder. Några särskilda procedurregler har inte ansetts nödvändiga utan de närmare formerna lämnas till parterna för att anpassas till specifika behov i en viss bransch eller på en arbetsplats. Det kan därför vara lämpligt att träffa lokala överenskommelser om hur arbetet med aktiva åtgärder bör bedrivas och hur samverkan bör ske (prop. 2015/16:135). Begreppet samverkan ges samma innebörd som inom övrig arbetsrätt (prop. 2007/08:95).

Syftet med samverkan är enligt förarbetena att söka uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet. I förarbetena anförs att en viktig förutsättning för att åstadkomma lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet är att parterna på arbetsmarknaden gemensamt anstränger sig för att nå detta mål. Samverkan innebär att arbetsgivare och arbetstagare gemensamt verkar för att frågorna om att främja lika rättigheter och möjligheter drivs aktivt på arbetsplatserna. Det betyder enligt förarbetena normalt att arbetstagarna representeras av de arbetstagarorganisationer som finns på arbetsplatsen. Om det saknas facklig representation på arbetsplatsen får arbetsgivaren ta ställning till hur arbetstagarna på lämpligaste sätt kan beredas möjlighet till samverkan. Förarbetena påtalar i detta avseende att det är lämpligt och tillåtet att ge samma information även till andra parter (prop. 1999/00:143). Det är dock alltid arbetsgivaren som har det yttersta ansvaret för att lagen följs. En arbetsgivare som inte har fullgjort sina skyldigheter kan aldrig försvara sig med bristande intresse från arbetstagsidan (prop. 2007/08:95).

Arbetstagarorganisationer som är bundna av kollektivavtal i relation till en arbetsgivare har, enligt 4 kap. 5 § andra stycket DL, tilldelats ett särskilt ansvar för efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder som är sanktionerade. En central arbetstagarorganisation har möjlighet att göra framställning till Nämnden mot diskriminering

om arbetsgivaren inte fullföljer sina skyldigheter, om DO har förklarat sig inte vilja göra en framställning i enlighet med 4 kap. 5 § första stycket DL. Regeln motiverades med att det genom den skulle bli svårare för en arbetstagarorganisation att rättfärdiga sin egen passivitet i de fall som arbetsgivaren inte tog nödvändiga initiativ (prop. 1999/00:143). Talerätten för arbetstagarorganisationer ses därför som ett sätt att stimulera och vitalisera det lokala aktiva arbetet. Kravet på samverkan saknar särskild sanktion.

Information som behövs för samverkan

Arbetstagarorganisationer med vilka arbetsgivaren har tecknat kollektivavtal, har rätt till den information som behövs för samverkan (3 kap. 12 § första stycket DL). Informationsskyldigheten omfattar såväl lönefrågor som övriga arbetet med aktiva åtgärder.

Förarbetena uttrycker att det knappast är möjligt att på ett detaljerat sätt ange vilken information som arbetstagersidan kan behöva för en meningsfull samverkan med hänsyn till att förhållandena på olika arbetsplatser starkt varierar. Allmänt kan dock sägas att en arbetsgivare är skyldig att tillhandahålla så mycket information att arbetstagarernas företrädare aktivt kan delta i diskussionerna om de löne regler som tillämpas på arbetsplatsen, vidare angående gruppering av arbetstagarerna, i analysen av löneskillnaderna och när innehållet i handlingsplanen ska bestämmas (prop. 1999/00:143).

En särskild fråga gäller om informationsskyldigheten ska innefatta uppgifter om samtliga arbetstagares löner, till exempel även oorganiserade. Frågan har behandlats i prop. 1999/2000:143, i samband med att informationsskyldigheten infördes i dåvarande jämställdhetslagen. Regeringen uttalade då att bestämmelsen inte ger en generell rätt till information om samtliga arbetstagares löner. Regeringen ansåg vidare att det är tveksamt om arbetstagarorganisationerna kan uppfylla det ansvar gentemot arbetstagarerna utan en rätt för organisationen att få del av löneuppgifter för andra anställda än medlemmarna i den egna organisationen, när det behövs för en bedömning om likalöneprincipen upprätthålls. Det handlar i sådant fall om en begränsad informationsplikt, när det vid analys av orsakerna till löneskillnader finns skäl att jämföra individlöner (prop. 1999/00:143).

Rätten till insyn och information är kopplad till regler om tystnadsplikt. En facklig företrädare – i den privata sektorn – som får ta del av uppgifter enligt 3 kap. 12 § DL kan åläggas tystnadsplikt (se 21, 22 och 56 §§ MBL). För anställda i stat, kommun och region gäller offentlighetsprincipen, men med vissa möjligheter att besluta om sekretess för uppgifter som lämnas till fackliga företrädare (se 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Kravet på information är kopplat till reglerna om vitesföreläggande, 4 kap. 5§.

3.3.4 Kravet på dokumentation

Arbetsgivare som sysselsätter 25 eller fler arbetstagare är skyldiga att varje år skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder (3 kap. 13 § första stycket DL). För arbetsgivare som sysselsätter mellan 10 och 24 arbetstagare omfattar det årliga dokumentationskravet endast lönekartläggningsarbetet (3 kap. 14 § första stycket DL). För arbetsgivare med färre än 10 anställda ställs det inget krav på dokumentation. Kraven på att dokumentera lönekartläggning framgår av 13 kap. 13 § andra stycket 4–7 DL.

Arbetsgivare ska redovisa resultatet av kartläggningen och analysen avseende löneskillnader och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män (punkt 3).¹⁷ Dokumentationen ska också innehålla en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att åtgärda förekommande löneskillnader som har direkt eller indirekt samband med kön (punkt 4), samt en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behöver vidtas ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år (punkt 5). En redovisning och en utvärdering av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i nästa års dokumentation (punkt 6). Dokumentationen ska också innehålla en redogörelse för hur samverkansskyldigheten har fullgjorts (punkten 7). Enligt förarbetena räcker det inte att enbart ange att samverkan har skett, utan det ska beskrivas hur. Här bör till exempel finnas en redogörelse för vilka synpunkter som har framförts och hur de har beaktats (prop. 2015/16:135).

¹⁷ Det har inte klargjorts i vare sig nämndpraxis eller förarbeten vilka uppgifter som ska ingå i redovisningen av resultatet.

3.3.5 Diskrimineringsombudsmannens tillsyn

DO ska utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs, enligt 4 kap. 1 § DL. Med tillsyn avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagen, enligt 4 kap. 1 a § DL.

Den som omfattas av skyldigheten att vidta aktiva åtgärder är skyldig att på begäran av DO lämna uppgifter om förhållanden i verksamheten som kan ha betydelse för tillsynen, att ge DO tillträde till arbetsplatser eller andra lokaler där verksamheten bedrivs och att komma till överläggningar med DO, enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 och 3–4 DL.¹⁸ Den som inte rättar sig efter en sådan begäran får av DO föreläggas att vid vite fullgöra skyldigheten (4 kap. 4 § DL). Ett sådant vitesföreläggande får till skillnad från vitesföreläggandet att vidta aktiva åtgärder, beslutas av DO. Beslutet kan överklagas till Nämnden mot diskriminering. Talan om utdömande av vite förs vid tingsrätt, som också ska bedöma vitets lämplighet. (4 kap. 17 § DL).

3.3.6 Sanktion

Den som inte fullgör sina skyldigheter att arbeta med lönekartläggning, lämna information enligt 3 kap. 12 § eller dokumentera enligt ovan får föreläggas att fullgöra dem, enligt 4 kap. 5 § första stycket DL.¹⁹ Ett sådant föreläggande ska förenas med vite och meddelas av Nämnden mot diskriminering efter framställning av DO. Föreläggandet får riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

Om DO förklarar sig inte vilja göra en framställning till nämnden om vitesföreläggande, får en central arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal göra en sådan framställning, enligt 4 kap. 5 § andra stycket DL.

¹⁸ Skyldigheterna att lämna uppgifter och ge tillträde gäller dock inte om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl som talar däremot, enligt bestämmelsens andra stycke.

¹⁹ Motsvarande gäller enligt samma bestämmelse även andra skyldigheter att arbeta med aktiva åtgärder.

3.3.7 Insyn för enskilda

I Sverige finns det långtgående möjligheter att ta del av allmänna handlingar med stöd av tryckfrihetsförordningen (1949:105). Detta inkluderar i viss utsträckning så kallade potentiella handlingar.²⁰ Den som vill ta del av löneuppgifter för anställda i en verksamhet som omfattas av reglerna om allmänna handlingar har alltså typiskt sett rätt att göra det, om ingen sekretessbestämmelse är tillämplig.²¹

Det finns därtill en särskild regel om insyn som tar sikte på diskriminering vid rekrytering. Om en arbetsökande inte har anställts eller tagits ut till anställningsintervju, eller om en arbetstagare inte har befordrats eller tagits ut till utbildning för befordran, ska sökanden på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om vilken utbildning, yrkeserfarenhet och andra meriter den hade som tagits ut till anställningsintervjun eller som fick arbetet eller utbildningsplatsen, enligt 2 kap. 4 § DL. DO kan biträda en sådan begäran och arbetsgivaren är då skyldig att lämna uppgifterna till DO, enligt 4 kap. 3 § 2 DL. Vidare kan DO förelägga arbetsgivaren att vid vite fullgöra sin skyldighet, enligt 4 kap. 4 § första stycket DL. Ett beslut om vitesföreläggande får överklagas till Nämnden mot diskriminering.

Utöver dessa individuella rättigheter att ta del av uppgifter gäller som ovan beskrivits att arbetsgivare ska förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder, enligt 3 kap. 12 § DL.

3.4 Beskrivning av de regelsystem som analyseras

I detta avsnitt beskriver vi de tyska, brittiska och isländska reglerna om transparens, rapportering och certifiering, se tabell nedan. Denna deskriptiva del ligger, tillsammans med ovanstående avsnitt, till grund för analysen av modellerna och hur dessa skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige.

²⁰ Med potentiell handling avses en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. En sådan handling anses förvarad hos en myndighet endast om myndigheten kan ta fram sammanställningen med rutinbetonade åtgärder, se 2 kap. 6 § andra stycket TF.

²¹ Däremot har Kammarrätten i Jönköping bedömt att underlag för en lönekartläggning inte kan anses vara allmän handling, givet att det inte omfattas av dokumentationsskyldigheten i diskrimineringslagen och inte heller tagits om hand för arkivering (mål nr 1795-21).

Tabell 3.2 Krav på transparens, certifiering och kartläggning

	Sverige	Island	Storbritannien	Tyskland
Lag	Diskrimineringslagen	Lög um stjórnslu jafnréttismála, ändrad 2018, samt standard ÍST 85:2012	Equality Act 2010 (Gender Pay Gap Information) Regulations 2017 (SI 2017/172)	Entgelttransparenzgesetz, ändrad 2017
Krav	Alla arbetsgivare måste göra en årlig lönekartläggning. Arbetsgivare med minst 10 anställda måste också dokumentera arbetet.	Arbetsgivare med minst 25 anställda måste certifiera sina lönesystem enligt ovanstående standard.	Arbetsgivare med minst 250 anställda måste årligen publicera nyckeltal om verksamhetens könslönegap.	Arbetstagare har rätt att få viss information om lönerna för anställda av motsatt kön om arbetsgivaren har minst 200 anställda. Vissa arbetsgivare med minst 500 anställda ¹ ska också rapportera åtgärder.
Tillsyn	DO ska utöva tillsyn över att lagen följs. Arbetsgivare kan föreläggas vid vite att följa lagen.	Ackrediterade revisorer kontrollerar att arbetsgivarnas lönesystem uppfyller kriterierna i standarden.	Tillsynsmyndigheten kan vidta åtgärder såsom undersökningar, utredningar och förelägganden.	Underlåtenhet att följa lagen kan ge en nackdel i bevishänseende inom ramen för en tvist.

¹ Avser arbetsgivare som är skyldiga att lämna en årlig finansiell verksamhetsrapport enligt den tyska handelslagen (HGB).

3.4.1 Den tyska modellen för lönetransparens

Den tyska lönetransparensen gäller arbetsgivare i relation till deras anställda och regleras i Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) som trädde i kraft den 6 juli 2017. Lagens syfte är att upprätthålla principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete.

Kraven på transparens gäller alla arbetsgivare med minst 200 anställda. De anställda hos dessa arbetsgivare har en individuell rätt till information om ersättningar och löner för anställda som utför lika eller likvärdigt arbete. Den anställde ska ange vilket arbete det gäller så långt det rimligen kan begäras. Arbetsgivaren är då enligt 10–11 §§ skyldig att lämna följande uppgifter om de anställda av motsatt kön som utför det arbetet:

- månadslönen,²²
- upp till två specifika lönedelar, till exempel förmåner,
- de villkor och den praxis som legat till grund för ovanstående lön, samt motsvarande för den egna lönen.²³

En förutsättning är dock att det finns minst sex kollegor av motsatt kön som tillhör jämförelsegruppen, enligt 12 § tredje stycket EntgTranspG. Enligt lagen utför de anställda lika arbete om de har identiska eller liknande uppgifter, antingen på olika arbetsplatser eller på samma arbetsplats. Med likvärdigt arbete avses enligt lagen att arbetstagare som befinner sig i en jämförbar situation utför arbete av lika värde utifrån arbetets art, utbildningskrav och arbetsvillkor.

I Tyskland är den fackliga anslutningsgraden relativt låg och kvinnor är genomgående underrepresenterade som medlemmar i olika fackförbund (Carlson 2021).²⁴ Vid sidan av fackföreningarna har så kallade företagsråd en viktig roll på arbetsmarknaden då de har medbestämmanderätt över personalfrågor och kan hävda sin rätt i domstol. Råden ska fungera som ett komplement till arbetstagarorganisationer med uppgift att se till att kollektivavtalen efterlevs. Enligt det tyska regelverket ska den anställdes begäran av information i första hand riktas till företagsråden, som i sin tur har rätt att få nödvändiga uppgifter från arbetsgivaren. Arbetsgivaren har då tre månader på sig att lämna uppgifter om löneprocessen och lönekriterier, vilka även ska inkludera uppgifter om arbetsgivarens identifikation av relevant jämförelse mellan arbete och lön. Olika procedurregler gäller beroende på om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal eller inte. De arbetsgivare som saknar kollektivavtal och som inte lämnar ut informationen, ska vid en tvist bära bevisbördan för att inget brott mot likalöneprincipen har begåtts. Även om bevisbördan ligger hos arbetsgivaren innehåller lagen inga sanktioner mot de arbetsgivare som inte lämnar ut uppgifter enligt lagen. I stället kan en vägran att lämna uppgifter under vissa förutsättningar medföra en nackdel i bevishänsenande vid en lönediskrimineringstvist, enligt 15 § EntgTranspG.

²² Uppgiften avser medianvärdet av månadsmedellönerna, omräknade till heltid, för det aktuella arbetet under ett kalenderår, samt övriga lönekomponenter.

²³ Om lönen sätts utifrån kollektivavtal, föreskrifter eller vissa i lag reglerade beslut om arbete i hemmet är det tillräckligt att hänvisa till dessa och var de finns tillgängliga, enligt 11 § 2.

²⁴ Beräkningar av den exakta andelen fackligt anslutna arbetstagare varierar. Flera beräkningar typer på omkring 17 procent, vilket är OECD:s bedömning.

I lagen uppmanas arbetsgivare med minst 500 anställda att i samverkan med företagsråd regelbundet göra en översyn och analys av bestämmelser och praxis för lönesättning, inklusive grunder för arbetsvärdering, samt en bedömning av efterlevnaden av kraven på lika lön vid lika eller likvärdigt arbete. De anställda har rätt att bli informerade om prövningsförfarandet och löneanalysens resultat.

Till detta kommer en skyldighet för de arbetsgivare som har fler än 500 anställda och är skyldiga att lämna en årlig finansiell verksamhetsrapport enligt den tyska handelslagen (HGB). Dessa arbetsgivare är skyldiga att lämna en rapport om företagets eller organisationens jämställdhet och likalönesättning och regeringen offentliggör sedan uppgifterna. Rapporten ska även omfatta åtgärder för att främja jämställdhet inom organisationen, inklusive främjandet av jämställda löner, samt en redogörelse av effekterna av tidigare beslutade åtgärder. Rapporteringsskyldigheten gäller vart femte år för bolag med kollektivavtalsreglerade lönetariffer och vart tredje år för övriga bolag. De arbetsgivare som inte planerar några åtgärder ska redovisa skälen för detta i sin rapport, enligt 21 § andra stycket EntgTranspG. Regeringen är skyldig att utvärdera lagens effektivitet vart fjärde år och tillsyn görs av den federala regeringen genom kontinuerliga utvärderingar.

Studier och uppföljningar av den tyska lönetransparenslagen

På uppdrag av den tyska regeringen utvärderades lönetransparenslagens effektivitet 2019, det vill säga knappt två år efter lagens ikraftträdande. Utvärderingen visar att lagen har använts i begränsad omfattning och att arbetstagarnas kännedom om lagen var relativt låg (Bundesministerium 2020). Endast 4 procent av arbetstagarna i företag med fler än 200 anställda hade begärt information om lön. Av de undersökta företagen som är skyldiga att rapportera uppgav 44 procent att de hade uppfyllt rapporteringskravet, 40 procent att de planerade att göra det och 16 procent att de inte planerade det. Arbetsgivare i både offentlig och privat sektor pekade på ökade administrativa kostnader och svårigheter att tolka begreppet arbete av lika värde. Det fanns också en uppfattning hos arbetsgivare om att lagen inte skulle leda till ökad transparens. I utvärderingen lämnas ett antal rekommendationer till regeringen, bland annat om sanktionssystemet, förstärkt insyn, att även företag med färre än 500 anställda ska ha en

rapporteringsplikt och om förtydligande av begreppen arbete av lika eller likvärdigt värde.

2018 genomfördes en enkätundersökning riktad till 2 300 arbetsgivare och även den indikerar bristande efterlevnad (Baumann m.fl. 2019). Undersökningen visar att tre av fyra företag med minst 500 anställda ignorerar lagen och endast en liten minoritet av företagen (12 procent) ser över sin lönestruktur och försöker göra den mer transparent. En förklaring som ges är att lagen inte tvingar arbetsgivarna att systematiskt se över sin lönesättning och sina lönesystem. I stället måste arbetstagarna enskilt försvara sin individuella rätt till information, även i domstol (EU-kommissionen 2021a).

En annan relevant faktor är att det saknas direkta konsekvenser för de arbetsgivare som vägrar att lämna ut information. Vidare är översyner av lönesättningen rekommenderade, inte obligatoriska (EU-kommissionen 2021a). Den tyska lönetransparenslagstiftningen har dessutom en relativt låg täckningsgrad. Majoriteten av Tysklands anställda omfattas inte av lagen eftersom den bara gäller anställda hos arbetsgivare med minst 200 anställda och hos arbetsgivare där det finns en jämförelsegrupp av motsatt kön med minst sex anställda.²⁵ Vidare saknas i den partsgemensamma strukturen en definition på arbetsgivarnivå som fastställer vilka arbeten som är att betrakta som lika respektive likvärdiga. I praktiken innebär det att arbetsgivaren definierar i vilken mån det finns jämförbara arbeten.

I Tyskland finns ett antal olika digitala lönekartläggningsverktyg som arbetsgivarna kan tillämpa för att se över sin lönesättning och lönestruktur. Regeringen har utvecklat ett kostnadsfritt internetbaserat lönekartläggningsverktyg som bygger på en schweizisk analysmodell (Logib-verktyget). Då verktyget är ett frivilligt moment i arbetsgivarnas likalönearbete är det väldigt få arbetsgivare som tillämpar något verktyg alls (EU-kommissionen 2021a).

3.4.2 Den brittiska modellen för lönetransparens

Den brittiska lag²⁶ som bland annat reglerar diskrimineringsfrågor kompletterades 2017 med the Equality Act 2010 (Gender Pay Gap Information) Regulations 2017 (SI 2017/172). Enligt sistnämnda före-

²⁵ Endast 0,7 procent av alla företag omfattas av transparensreglerna. Dessa arbetsgivare sysselsätter 32 procent av alla arbetstagare i Tyskland, (Baumann m.fl. 2019).

²⁶ The Equality Act 2010.

skrifter ska arbetsgivare med minst 250 anställda varje år redovisa ett antal nyckeltal gällande de anställdas löner. Dessa nyckeltal ska göras publika för de anställda och allmänheten samt rapporteras in till ansvarig statlig myndighet via en särskild digital tjänst.²⁷ Syftet är att genom lagstiftning skapa ett tryck på arbetsgivarna att agera och på så vis påskynda utvecklingen mot jämställda löner.²⁸

Följande nyckeltal ska redovisas:

- skillnaden i medellön per timme mellan heltidsanställda kvinnor och män,
- skillnaden i medianlön per timme mellan heltidsanställda kvinnor och män,
- andelen heltidsanställda män respektive kvinnor i vart och ett av fyra lönesegment som de anställda har delats in i,²⁹
- skillnaden i medelvärdet av bonuslön mellan kvinnor och män,
- skillnaden i medianen av bonuslön mellan kvinnor och män,
- andelen kvinnor respektive män anställda som fått bonuslön.³⁰

Exempel på bonusformer som ska räknas med är vinstandelar och olika former av produktivitets- eller försäljningsbonus. Däremot räknas inte övertidsersättning in.

Arbetsgivaren ska vid publiceringen också bekräfta informationens riktighet. I samband med publiceringen kan arbetsgivare lämna en redogörelse för sitt arbete med att minska löneskillnaderna. Enligt Blundell (2021) ger arbetsgivaren i detta sammanhang ofta sin syn på löneskillnaderna och hänvisar till att de beror på att kvinnor och män har olika arbeten, snarare än att arbetsgivaren inte följer lagstiftningen om lika lön.

Den brittiska arbetsmarknadsmodellen karaktäriseras av en hög grad av frivillighet som bland annat omfattar icke-bindande kollektivavtal, frivilligt erkännande av arbetstagarorganisationer från arbetsgivarsidan, frivillig medling och immunitet mot skadeståndsanspråk

²⁷ Statistiken publiceras på regeringens webbplats gender-pay-gap.service.gov.uk. Sidan innehåller också information om bland annat hur nyckeltalen kan tolkas och vägledning om vilka åtgärder arbetsgivare kan vidta för att minska lönegapet.

²⁸ Detta kallas i den brittiska debatten ”name and shame” (Blundell 2021).

²⁹ De anställda ska delas in efter lön i fyra lika stora grupper: lägst lön, näst lägst lön, näst högst lön och högst lön.

³⁰ Se CIPD (2021).

vid stridsåtgärder (Lindberg m.fl. 2015). Löneförhandlingarna är påtagligt decentraliserade och sker främst på företagsnivå, ibland på branschnivå. Kollektivavtalsförhandlingar är inte garanterade i lag och arbetsgivarorganisationernas roll i förhandlingssystemet är väldigt begränsade. Kollektivavtalen är inte rättsligt bindande, utan mer en rekommendation för de individuella anställningsavtalen. De saknar således den automatiska normativa verkan som de svenska och tyska kollektivavtalen har (Lindberg m.fl. 2015).

Flera myndigheter är inblandade i tillsynen av efterlevnaden av likalöneprincipen. Tillsyn över jämlikhetslagen (Equality Act 2010) utförs av Kommissionen för jämlikhet och mänskliga rättigheter (EHRC). Om försök att säkerställa efterlevnaden av lagen på frivillig väg misslyckas, kan EHRC vidta verkställighetsåtgärder såsom undersökningar, utredningar och förelägganden.

Studier och uppföljningar av den brittiska lönetransparenslagen

Erfarenheter från Storbritannien visar att regelefterlevnaden bland arbetsgivarna har varit hög; 92 procent av de berörda arbetsgivarna hade rapporterat in sin lönestatistik till den ansvariga myndigheten när den första rapporteringsfristen gick ut (Måwe 2019). Regeringens hemsida där lönestatistiken offentliggörs hade då haft mer än en halv miljon besökare. En utvärdering från 2018 som bygger på intervjuer med brittiska arbetsgivare tyder på att lagen har haft positiva effekter (Dromey & Rankin 2018). Utvärderingen visar att många arbetsgivare har lyckats involvera sina anställda i verksamheten för likalönearbete och därmed kunnat se över ytterligare åtgärder för att främja jämställda löner. I utvärderingen konstateras också att arbetsgivarna borde ta fram sin redogörelse av arbetsplatsens lönegap och hur det ska åtgärdas och att även mellanstora arbetsgivare med över 50 anställda borde omfattas av lagen. Vidare föreslås att arbetsgivaren även borde rapportera vd:ns lön och företagets medianlön, andelen anställda som tjänar mindre än existensminimum samt att reglerna för lönetransparens även borde utökas för att synliggöra andra lönediskrimineringsgrunder såsom etnicitet och funktionalitet (Dromey & Rankin 2018).

En studie från 2021 visar att den brittiska lönetransparenslagens rapporteringskrav hade lett till en minskning av löneskillnaden mellan kvinnor och män med 1,6 procentenheter hos berörda arbetsgivare,

främst genom lägre löner för män (Blundell 2021). Studien förklarar att detta kan vara en effekt av att arbetstagares preferens för en arbetsgivare förändras när information om lön offentliggörs. Undersökningen visar att särskilt kvinnor uppvisade en betydande preferens för arbetsgivare med liten löneskillnad. I ett hypotetiskt experiment accepterade över hälften av kvinnorna en 2,5 procent lägre lön för att undvika en hög löneskillnad. Kvinnor tenderar således att välja arbetsgivare med ett mindre könslönegap även om lönen är lägre. Detta leder dock enligt studien inte till ett ökat könslönegap, eftersom arbetsgivare agerar för att minska löneskillnaderna.

Duchini med flera (2020) utvärderar hur lönetransparenslagen påverkar de anställdas sysselsättning och löner genom att jämföra arbetsgivare som omfattas och inte omfattas av lönetransparenslagen, både före och efter dess införande. De finner att sannolikheten för att kvinnor anställs i yrken med löner över medianlönen ökade med fem procent jämfört med perioden innan införandet av lagen. Den teoretiska förklaringen är att många kvinnor som är underbetalda får ett bättre förhandlingsunderlag i och med lönetransparensen, vilket leder till en högre lön för dem. Effekten på männen gick däremot i motsatt riktning. Studien visar att de män som omfattades av lönetransparenslagen hade i genomsnitt 2,8 procent lägre lön än motsvarande anställda män i företag som inte omfattades av lagen. En risk som har diskuterats är att arbetsgivare kan välja att hyra in lågavlönade kvinnor i stället för att anställa dem, i syfte att kunna uppvisa mindre löneskillnader mellan de kvinnor och män som faktiskt är anställda (Blundell 2021). Samtidigt visade utvärderingen att de företag som omfattades av lönetransparenslagen blev mer medvetna om jämställdhetsfrämjande insatser, erbjöd fler flexibla arbetslösningar och marknadsförde sig mer som ett företag som erbjuder jämställda löner än innan.

Två år efter att bestämmelserna trädde i kraft rapporterade den brittiska regeringen att samtliga företag som omfattades hade fullgjort sin rapporteringsskyldighet (OECD 2021a). Vid en uppföljning i juni 2019 konstaterades att EHRC inte hade använt några av sina mer kraftfulla befogenheter. Det har dock framförts omfattande kritik mot att tillsynen har inriktats på att rapportering sker, inte på huruvida uppgifterna faktiskt stämmer (Blundell 2021).

3.4.3 Den isländska modellen för löncertifiering

Island är det första landet i världen som har lagstiftat om löncertifiering. Enligt landets jämställdhetslagstiftning (Lög um stjórnýslu jafnréttismála) måste arbetsgivare standardisera sin lönesättning enligt en så kallad likalönestandard (ÍST 85:2012) som säkerställer att lika lön och förmåner betalas ut för lika och likvärdiga arbeten. Standarden har sitt ursprung i ett initiativ från arbetsmarknadens parter och togs fram av dem tillsammans med Islands regering under 2008–2012. Att tillämpa den var från början frivilligt (Wagner 2018, 2020). Tanken var att likalönestandarden skulle ha en liknande metod- och certifieringsprocess som befintliga management- och ledningssystem i form av ISO-standarder som redan var väl kända inom näringslivet (Wagner 2018, Wagner & Grødem 2018). Likalönestandarden kan beskrivas som en process som kvalitetssäkrar företags och offentliga institutioners lönesystem, med målet om att uppnå jämställda löner. Den innehåller bland annat krav på arbetsvärdering och löneanalyser med jämställdhetssyfte.

Fram till 2016 implementerades likalönestandarden som ett pilotprojekt på frivillig basis. År 2018 övergick förslaget till en lag om att alla arbetsgivare, både privata och offentliga med minst 25 anställda, måste kvalitetssäkra sina lönesystem enligt likalönestandarden. Syftet med lagstiftningen är att innan 2022 eliminera lönegapet mellan kvinnor och män. Implementeringen sker successivt; de största arbetsgivarna genomgår certifieringsprocessen först och de mindre i ett senare skede.³¹ Sammantaget ska cirka 1 200 arbetsgivare att ha genomfört certifieringsproceduren innan årsskiftet 2022/2023 (Stüber 2020). De arbetsgivare som omfattas av lagen måste genomgå en extern certifieringsprocess som garanterar att lönerna sätts på samma sätt för kvinnor och män. Vidare kontrollerar ackrediterade revisorer att arbetsgivarnas lönesystem uppfyller kriterierna i likalönestandarden. I nästa steg utfärdar en myndighet ett jämställdhetscertifikat baserat på en ISO-standard.³² Godkända arbetsplatser får en logotyp som kan användas i marknadsföringssyfte. Arbetsmarknadens parter ansvarar

³¹ Arbetsplatser med minst 250 anställda (på årsbasis) ska förvärva sitt likalönecertifikat senast den 31 december 2019. Senaste datumet för arbetsplatser med ett genomsnitt av 150–249 anställda är 31 december 2020, för arbetsplatser med ett genomsnitt av 90–149 anställda är 31 december 2021, och för arbetsplatser med ett genomsnitt av 25–89 anställda är 31 december 2022. Detta framgår av övergångsbestämmelse 1 i jämställdhetslagen.

³² ISO-standard IST 85:2012 "Equal pay management system – Requirements and guidance".

för att arbetsgivarna följer standarden och kontroll av verksamheten sker var tredje år.

Den isländska jämställdhetslagen och jämställdhetsstandarderna är två olika regleringar med olika syften. Jämställdhetslagens syfte knyter an till den isländska statens åligganden i förhållande till EU-rätten och mänskliga rättigheter. Jämställdhetsstandarderna marknadsförs däremot med argument om att dess tillämpning förväntas öka konkurrenskraften och lönsamheten i organisationen (ÍST 85). Enligt standarderna ska löneanalysen inte bara utmynna i nödvändiga åtgärder, såsom kompetensutveckling eller lönekorrigeringar, utan också att mätbara mål anges i likalönesystemet.³³ Dessutom ska arbetsgivaren ha en likalönepolicy som ska vara tillgänglig för allmänheten.³⁴ Syftet är att skapa intresse och förtroende för arbetsgivaren. Alla beslut om löner och anställningsvillkor ska vara dokumenterade, kommenterade eller begripliga och sökbara för en extern granskning av oberoende revisorer. Arbetsgivaren måste ha dokumenterade arbetsbeskrivningar som kan ligga till grund för jämförelser om arbeten är lika eller likvärdiga och ska säkerställa att tillräckliga resurser finns för att genomföra och förbättra de åligganden som krävs enligt standarderna.

Proceduren med extern granskning av ett oberoende tredjepartsorgan bygger på ett förfarande som är etablerat inom hela EU och EES. I Sverige är denna regleringsteknik vanligast inom områdena produktsäkerhet och miljöledningssystem. På Island är ackrediteringsmyndigheten en avdelning inom det statliga patentverket. De organisationer som genomför revisioner för att utfärda jämställdhetscertifikat är kommersiella aktörer. Den isländska staten har ett särskilt utbildningsansvar för den personal som utför revisionsuppdrag för att granska arbetsgivares efterlevnad av ÍST 85.³⁵ Kurser ska erbjudas minst var tredje år. Kurserna ska ge kunskap om arbetsrättslig lagstiftning och om likalönestandarderna, vilket innefattar frågor som arbetsvärdering eller metoder för att genomföra en jämställdhetsanalys av lönestrukturer.

³³ Kravet på ett målinriktat arbete togs bort ur den svenska lagstiftningen om aktiva åtgärder vid lagändringen som trädde i kraft den 1 januari 2017. Det målinriktade arbetet har ersatts av en mer processinriktad metod. Kravet på mätbara målsättningar har utgått.

³⁴ Där ingår att organisationen förbinder sig att följa samtliga krav som följer av lagstiftning och standard, att organisationen anger mätbara mål i sitt jämställdhetsarbete och att organisationen förpliktigar sig att arbeta med ständiga förbättringar i förhållande till sina interna jämställdhetsmål.

³⁵ Detta framgår av artikel 6 i *Regulation No. 1030*.

Studier och uppföljningar av den isländska modellen

Den isländska lagstiftningen anses av många bedömare ha skapat ett transparent lönesystem och objektiv lönesättning (se bland annat Wagner 2018, 2020). Exempelvis innebär standardiserings- och certifieringsprocessen att arbetsgivarna måste se över sina lönesystem vilket leder till en mer transparent lönesättning. Uppföljningar och erfarenheter av systemet finns framför allt för perioden 2012–2018 när systemet var frivilligt (Wagner 2018). Dessa studier antyder att certifieringen har haft positiva effekter såsom att certifieringen har kunnat användas i marknadsföringssyfte vid nyrekryteringar och att det inom företagen har gett upphov till interna diskussioner och ökad kunskap om begreppen lika och likvärdiga arbeten. På nationell nivå har lagstiftningen inneburit att isländska myndigheter har tvingats ta ett större ansvar för att sprida kunskap om metoder för att analysera lönestrukturer ur ett könsperspektiv (Stüber 2020). En avgörande faktor för den isländska utvecklingen är att lagstiftningsprocessen tidigt fick en förankring med näringslivet (Stüber 2020). En mer genomgående utvärdering av den obligatoriska tillämpningen av standarden kommer att vara möjlig först om ett antal år.

Det isländska systemet har även kritiserats, framför allt för att den tidigare frivilligheten har blivit en tvingande lag (Wagner 2018). Det ursprungliga syftet var att likalönestandarden skulle bygga på frivillighet, där lärandet på företags- eller organisationsnivå skulle utgöra drivkraften som främjar en jämställd lönesättning (Stüber 2020, Wagner 2018). EU-kommissionen (2017) menar också att det är tveksamt om lagstiftningen kring likalönestandard och lönecertifiering kommer att påverka de löneskillnader som orsakas av värdediskrimineringen och leda till att könslönegapet upphör. Vidare anses implementeringen av systemet medföra ökad administration och kostnader för arbetsgivarna (EU-kommissionen 2017). Det gäller i synnerhet för de mindre arbetsgivarna som saknar personalavdelning eller personal med kompetens att hantera lönefrågor. En betydande del av arbetsgivarna saknar erfarenhet av standardiseringar, vilket innebär att de behöver lägga ett tydligare fokus på att formulera och synliggöra grunderna för sin lönesättning (Stüber 2020, Wagner 2018). En av de största utmaningarna de isländska företagen upplever i implementeringen av standarden är enligt Wagner (2018) att definiera vilka arbeten som är likvärdiga. Även om lagen tillåter en viss flexibilitet

när det gäller arbetsvärderingar och bedömningar måste lönesystemet uppfylla standardens olika kriterier. Löneskillnaderna måste dessutom dokumenteras och göras transparenta för en extern revisor. Ett företag kan ha obefintliga löneskillnader men måste ändå redogöra för hur kriterierna är definierade och viktade. Vidare finns farhågor om det som certifieras är sådant som arbetsgivaren har beslutat om utan samråd eller förhandlingar med arbetstagarerna (Stüber 2020). Det innebär att grunderna för lönesättningen definieras av arbetsgivarna, och att lönesättningen efter certifieringsförfarandet bedöms vara fri från diskriminering. Utrymmet för individuella justeringar grundat på förhandlingar riskerar på så sätt att minska. En ytterligare farhåga är risken för oönskade tröskeleffekter bland arbetsgivare som ligger nära gränsen för 25 anställda (Stüber 2020). För att kringgå certifieringsproceduren finns risk att arbetsgivare väljer att hyra in arbetskraft i stället för att anställa.

3.5 Analys av ländernas modeller i relation till den svenska kontexten

I föregående avsnitt beskrev vi den isländska modellen för lönecertifiering och den brittiska respektive tyska modellen för lönetransparens. I detta avsnitt analyserar vi modellerna, med fokus på hur dessa skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige. Eftersom modellerna skiljer sig så mycket från varandra analyseras respektive modell för sig. Detta följs av en sammanfattande analys.

3.5.1 Analys av den tyska modellen för lönetransparens

Den tyska modellen för lönetransparens bygger på att individuella arbetstagare har rätt att få information om andra anställdas löner. Detta skiljer sig från de svenska reglerna, som bygger på att arbetsgivare kartlägger och analyserar löneskillnader i samverkan med arbetstagarerna. Dessa modeller utesluter dock inte varandra. Vi gör följande överväganden.

Tillgång till information om löner kan hjälpa arbetstagare att verka för jämställda löner

De tyska reglerna om lönetransparens syftar till att möjliggöra kontroller av att principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete efterlevs, enligt 10 § EntgTranspG. För att uppnå detta har den enskilde rätt att ta del av vissa löneuppgifter och arbetsgivaren har en motsvarande skyldighet att lämna dem. Detta ligger i linje med EU-kommissionens uttalanden om att svårigheterna med att göra likalöneprincipen och diskrimineringsförbudet gällande späs på av otydlig lönesättning och brist på information om lönenivåerna för anställda som utför samma eller likvärdigt arbete (se avsnitt 3.2).

Det skiljer sig som konstaterats markant från de svenska lönekartläggningsreglerna som bygger på att arbetsgivaren i samverkan med arbetstagarna gör ett antal bedömningar³⁶, vilket i sin tur kan leda till lönejusteringar. I Tysklands fall är det en fråga om en intern process som saknar lagstadgad koppling till löneförhandling och diskrimineringsförbud.³⁷ Transparenskraven bygger i stället på att enskilda arbetstagare får möjlighet att verka för jämställda löner. Detta kan tänkas ske genom löneförhandlingar eller genom att diskrimineringsförbudet görs gällande.

Arbetstagare kan behöva mer information för att kunna hävda sin rätt

En grundläggande förutsättning för att kunna hävda likalöneprincipen eller diskrimineringsförbudet är att känna till dels om det finns löneskillnader, dels vad eventuella skillnader beror på. Ett medlemskap i ett fackförbund kan visserligen ge tillgång till uppgifter om löneläget bland arbetstagare som utför lika arbete, i den mån medlemmarna har rapporterat sina löner. Däremot kan arbetstagaren helt sakna information om löneläget för arbetstagare som utför ett annat, likvärdigt arbete hos samma arbetsgivare. Så kan i synnerhet vara fallet när arbetstagare som utför olika – men potentiellt likvärdiga – arbeten representeras av olika fackförbund. Respektive förbund känner inte

³⁶ Bedömningarna gäller bland annat vilka arbetstagare som utför lika arbete, vilka arbeten är som likvärdiga och eventuella löneskillnaders samband med kön.

³⁷ Det påpekas dock i förarbetena till lönekartläggningsreglerna att det finns ett samband mellan å ena sidan kartläggningsarbetet och å andra sidan förhandlingar och beslut om löner, och att det därför är ändamålsenligt att resultatet av arbetet används i samband med löneförhandlingarna (prop. 1999/00:143). Något bindande krav på detta finns dock inte.

nödvändigtvis till vare sig lönerna eller de exakta kraven i det andra arbetet.³⁸ Det bör i detta sammanhang understrykas att de största löneskillnaderna finns mellan arbetstagare som utför olika arbeten, men att dessa arbeten i och för sig kan vara likvärdiga (se kapitel 2). Arbetstagaren kan också helt sakna uppgifter om på vilka grunder lönerna har satts. Det kan gälla såväl det egna arbetet som andra, likvärdiga arbeten.

Därmed är den enskilde arbetstagaren i såväl Tyskland som Sverige inte bara i ett förhandlingsmässigt utan också ett informationsmässigt underläge gentemot arbetsgivaren, vilket kan påverka löneförhandlingarna. Det kan också innebära att det är mycket svårt för en arbetstagare att avgöra om arbetsgivaren gör sig skyldig till diskriminering och vilken bevisning som talar för respektive mot att så är fallet.³⁹ Denna förvisso etablerade ordning kan alltså begränsa genomslaget för likalöneprincipen och diskrimineringsförbudet. Det bör också betonas att den kan drabba arbetsgivare negativt. Arbetstagare kan hysa ogrundade misstankar om att arbetsgivarens lönesättning inte är jämställd, eller rentav att den är diskriminerande. Detta skulle kunna motbevisas genom att eventuella relevanta löneskillnader och deras förklaring redovisades.

Arbetsgivare kan alltså dra nytta av transparens. Samtidigt innebär transparens dels ett intrång i arbetsgivarens autonomi och den fria lönebildningen genom en möjlighet att dra nytta av att lönerna i stor utsträckning är okända, i synnerhet i privat sektor, dels en viss administrativ börda.

Transparens är inte ett främmande element i svensk rätt, men de tyska reglerna är mer långtgående

I svensk rätt finns ingen regel om transparens som motsvarar den tyska. Det bör dock för det första noteras att rätten att ta del av löneuppgifter inte är främmande för svensk rätt. Här grundas den emeller-

³⁸ Lönekartläggning ska visserligen genomföras i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare (3 kap. 11 § DL) och arbetsgivaren ska förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder (3 kap. 12 § första stycket DL). Informationsskyldigheten har inte prövats av Jämställdhetsnämnden eller Nämnden mot diskriminering, men är synbart avgränsad både gällande information (det som behövs för samverkan om lönekartläggning) och mottagare (arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal).

³⁹ Möjligheten att genom en rättslig tvist få klarhet i detta får betraktas som otillfredsställande i sammanhanget.

tid på offentlighetsprincipen och är därmed begränsad till offentliga arbetsgivare. Dessa arbetsgivare är skyldiga att lämna ut allmänna handlingar, som exempelvis kan gälla löner, även till personer som inte är anställda eller söker lediga tjänster, vilket i det hänseendet är en avsevärt mer långtgående skyldighet än den tyska.

För det andra finns det enligt 2 kap. 4 § DL en rätt för arbetssökande att ta del av merituppgifter i samband med rekrytering (se avsnitt 3.3.7), om sökanden inte har anställts eller tagits ut till anställningsintervju. Detsamma gäller för en arbetstagare som inte har befordrats eller tagits ut till en utbildning för befordran. Syftet med det är dels att förebygga onödiga tvister och motsättningar, dels att underlätta kontrollen av diskrimineringsförbudet. Den som tror sig ha blivit diskriminerad ska snabbt och enkelt kunna bilda sig en uppfattning i frågan utifrån information om sådana förhållanden som normalt blir avgörande för arbetsgivarens beslut (prop. 2007/08:95). Svensk rätt är alltså inte främmande för att en enskild i syfte att kontrollera huruvida vederbörande har blivit diskriminerad har rätt att ta del av uppgifter om andra, även om detta kan upplevas som ett intrång i integriteten för den person som har fått arbetet.

För det tredje ska arbetsgivare förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder (se avsnitt 3.3.3).

Det ovanstående illustrerar den avvägning som den svenska lagstiftaren har behövt göra mellan berättigade intressen i fråga om insyn.

En viss ökning av vilka uppgifter som omfattas av transparens kan ge ökad effekt men också vara något mer betungande

Även om arbetstagaren känner till löneläget för andra anställda som utför samma arbetsuppgifter är det viktigt att betona att löneskillnaderna mellan kvinnor och män i stor utsträckning är kopplade till att kvinnor och män utför olika arbeten (se kapitel 2). En viktig fråga är därför på vilka grunder arbetsgivaren har gjort sina bedömningar. Detta gäller såväl gruppindelningen som värderingen av arbetena.

Gruppindelning

Den tyska regleringen kräver i likhet med de svenska reglerna om lönekartläggning att de anställda som utför lika arbete delas in i samma grupp.⁴⁰ I Sverige är möjligheten att genom en framställning om vitesföreläggande få till stånd en ändring av arbetsgivarens gruppindelning begränsade. Dåvarande Jämställdhetsnämnden har vid två tillfällen prövat en framställning om vitesföreläggande där ett fackförbund eller Jämställdhetsombudsmannen ansett att personer med förhållandevis stora skillnader i arbetsuppgifter har delats in i samma grupp.

I sitt beslut i ärende Å 4-03 fann nämnden att det var svårt att bedöma om alla i gruppen administratörer/kontorister hade arbeten som var att betrakta som lika, eftersom det saknades närmare uppgifter om arbetsinnehållet. Det var emellertid den bedömning som bolaget hade gjort, och i det material som parterna hade gett in i ärendet fanns det enligt nämndens mening inte underlag för att bedöma att grupperingen avvek på ett så markant sätt från lagens krav att ett vitesföreläggande borde utfärdas.⁴¹ Grupperingen godtogs därmed.

I sitt beslut i ärende Å 1-07 fann nämnden att det i och för sig kunde urskiljas vissa skillnader mellan de olika arbeten som socialsekreterarna hade inom den aktuella kommunen. Det kunde dock enligt nämnden inte anses strida mot en vedertagen uppfattning på arbetsmarknaden att socialsekreterarna – i vart fall i en mindre kommun med förhållandevis få socialsekreterare – anses ha lika arbeten.

Arbetsvärdering

Arbetsvärderingen kan i än högre grad än gruppindelningen påverka utfallet av såväl lämnandet av information jämlikt enligt tysk rätt som en lönekartläggning enligt svensk rätt. På ett abstrakt plan är grundfrågan densamma; en avgörande omständighet i båda regleringarna är huruvida två grupper utför likvärdigt arbete. Medan såväl arbetsgivare som arbetstagare kan ha intresse av ett visst utfall är regleringarna konstruerade så att det ytterst är arbetsgivaren som avgör

⁴⁰ Enligt svensk rätt är detta ett obligatoriskt moment i lönekartläggningen (se avsnitt 3.3.2), medan det för tysk del är nödvändigt att göra detta för relevanta arbetstagare när löneuppgifter ska räknas ut och redovisas. Efter gruppindelningen uppkommer frågan om vilka grupper som utför likvärdigt arbete.

⁴¹ Den bevislättnad som enligt 6 kap. 3 § DL gäller i diskrimineringsstvister är inte tillämplig i Nämnden mot diskriminering.

vilka arbeten som är likvärdiga.⁴² Arbetstagsidans har inom ramen för de tyska reglerna om transparens och de svenska reglerna om lönekartläggning begränsade möjligheter att få prövat huruvida det i själva verket är arbetsgivarens egen uppfattning som kommit till uttryck.⁴³ En arbetsgivare kan i sin arbetsvärdering bidra till det som i förarbetena till lönekartlägningsreglerna kallas den strukturella undervärdering som kan vara förknippad med arbetsuppgifter som är eller har varit typiska för kvinnor (prop. 1999/00:143), såväl i Tyskland som i Sverige.⁴⁴ De uppgifter om löneläget som därefter lämnas till arbetstagarare blir då en produkt av den bedömning av kraven i arbetet som arbetsgivaren gjort. Detta är i de fall undervärdering förekommit otillfredsställande, eftersom transparensen (eller lönekartläggningen) då inte fyller den avsedda funktionen.

På samma sätt kan en arbetsgivare betala löner som helt saknar samband med kön, lämna uppgifter enligt tysk rätt, genomföra en lönekartläggning, och ändå bli föremål för missnöje som grundar sig på felaktiga antaganden och påståenden om att de bedömningar arbetsgivaren har gjort haft till syfte att dölja bristen på jämställdhet snarare än att synliggöra den.

Av ovanstående skäl kan en transparensreglering, om den i allt väsentligt utformas som i Tyskland, innebära att arbetstagarare inte får sådan tillräcklig insyn som lagstiftaren har avsett.

Arbetstagararnas insyn kan utökas för ett bättre resultat

Den tyska regleringen ger arbetstagarare rätt att ta del av information om hur den egna lönen och den lön som ska ligga till grund för jämförelsen har satts, samt de bestämmelser och den praxis om löner som har legat till grund för detta. Det framstår inte som självklart, givet legalitetsprincipen, att detta med nödvändighet innefattar de överväganden arbetsgivaren har gjort i fråga om gruppindelning och arbetsvärdering.

En reglering som i allt väsentligt motsvarar den tyska skulle alltså som ovan konstaterats kunna innebära att arbetstagarare visserligen

⁴² I Sverige finns dock krav på samverkan med arbetstagarare i arbetet med aktiva åtgärder och nödvändig information till arbetstagarorganisationer (se avsnitt 3.3.3). Vidare finns möjlighet till tvisteförhandling och domstolsprövning av huruvida enskilda arbetstagarare har diskriminerats.

⁴³ Se avsnittet om analysens riktighet i 3.3.2 och beskrivningen av det tyska systemet i 3.4.1.

⁴⁴ Det bör dock anmärkas att viss kontroll kan ske i Sverige genom kravet på samverkan med arbetstagararna.

har rätt att ta del av löneuppgifter, men att dessa uppgifter skulle vara en produkt av de bedömningar arbetsgivaren har gjort i fråga om gruppindelning och arbetsvärdering.

Ett alternativ för att uppnå ökad transparens och i förlängningen ökad effekt är att i lagtext göra det klart att transparensen även ska omfatta på vilka grunder gruppindelningen och arbetsvärderingen har gjorts. Detta skulle kunna möjliggöra en närmre kontroll och ökad förståelse från arbetstagarnas sida, samtidigt som det skulle innebära en något mer betungande reglering (se vidare nästa avsnitt).

Krav på transparens kan kombineras med lönekartläggning utan att bördan för arbetsgivare ökar nämnvärt

Som ovan konstaterats kräver de svenska reglerna om lönekartläggning att arbetsgivaren bland annat delar in de anställda i grupper efter arbetsuppgifter och genomför en arbetsvärdering (se avsnitt 3.3.2), det vill säga tar ställning till vilka arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete. Utifrån detta ska en analys av eventuella löneskillnader göras, i de fall som anges i 3 kap. 8–9 §§ DL.

Arbetsgivaren har därmed tillgång till den information som ska lämnas enligt de tyska transparensreglerna, liksom den ytterligare information om gruppindelning och arbetsvärdering som kan hjälpa arbetstagare att granska lönesättningen och verka för jämställda löner. Eftersom arbetsgivare i Sverige är skyldiga att utan uppmaning från arbetstagare eller andra ta ställning till vilka arbeten som är att betrakta som likvärdiga finns det inget behov av att – som den tyska lagstiftaren gjort – ge den anställde i uppgift att vid en begäran om löneuppgifter ange vilka arbeten som är likvärdiga.

Det kan i detta sammanhang anmärkas att rättsläget är oklart i fråga om exakt vilka uppgifter om lönekartläggning som ska dokumenteras (se avsnitt 3.3.4). Klart är dock att arbetsgivaren bör kunna redovisa sitt arbete i detalj, dels för att uppfylla sin samverkansskyldighet, dels för tillsynen, även om det inte finns en motsvarande skyldighet att dokumentera det i alla delar. Vi noterar i detta sammanhang att *Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen* har föreslagit en föreskriftsrätt avseende bland annat bestämmelserna om lönekartläggning (SOU 2020:79), vilket skulle kunna innebära att dokumentationskravet klargörs.

Det ovanstående är också relevant för frågan om i vilken utsträckning transparenskrav skulle vara betungande för arbetsgivare i Sverige. Det kan konstateras att sådana krav framför allt skulle avse att lämna uppgifter, medan kravet på att ta fram uppgifter i huvudsak redan finns. Lämnandet kan dock innebära en viss börda i sig. Den bör dock vara försumbar i sammanhanget.

Mycket talar därför för att ett krav på transparens skulle kunna kombineras med de nuvarande kraven på lönekartläggning och att detta skulle ha bättre förutsättningar att öka jämställdheten än någon av dessa modeller har var för sig. Samtidigt skulle bördan för arbetsgivare inte fördubblas, eftersom kraven överlappar varandra. Den information som ska lämnas för transparens består i huvudsak av uppgifter som ska tas fram inom ramen för lönekartläggningen, även om det är oklart i vilken utsträckning den ska dokumenteras enligt gällande rätt (se avsnitt 3.3.4).

Fler än anställda kan ha nytta av informationen

En viktig utgångspunkt är att den administrativa bördan och inskränkningen i enskilda arbetsgivares möjligheter att hålla löner hemliga måste stå i proportion till det resultat som kan väntas. För att åstadkomma en välavvägd reglering bör därför arbetsgivaren bara vara skyldig att lämna ut löneuppgifterna till de som har en direkt möjlighet att påverka lönerna, till exempel genom löneförhandling eller ett rättsligt förfarande i fråga om diskriminering.

Enligt tyskt rätt har endast anställda rätt till lönetransparens. Det kan dock anmärkas att även den som söker ett arbete har ett stort intresse av transparens ur ett jämställdhets- och antidiskriminerings-syfte. Om den sökande får relevanta uppgifter om löneläget hos de som utför lika eller likvärdigt arbete hos arbetsgivaren förbättras sökandens förhandlingsposition. Det gäller inte minst om hen redan har en annan anställning och kan välja att tacka nej till den nya anställningen om lönen är otillfredsställande. Övervägande skäl talar därför för att en transparensreglering blir mer effektiv om såväl sökande som anställda har rätt till insyn; detta skulle ge fler möjlighet att skapa ett tryck på förändring i de fall lönerna inte är jämställda.

Som ovan nämnts är det viktigt att regleringen är proportionerlig. Ett sätt att inkludera sökande i insynsrätten, utan att göra den för

långtgående, kan vara att begränsa den till sökande som inte är uppenbart underkvalificerade, alternativt till de som erbjuds anställning.

Sammantaget skulle det ovanstående innebära att en begränsad krets har rätt till transparens: anställda och (vissa) sökande. Omfattningen av i vart fall den första gruppen motsvarar arbetsgivares storlek; ju mindre arbetsgivare – i bemärkelsen antal anställda – desto färre kan begära information. Antalet personer som erbjuds tjänster kan variera med personalomsättningen och står därför inte i absolut proportion till arbetsgivarens storlek, men får ändå antas ha ett inte obetydligt samband med storleken.

Om ett krav på transparens införs i Sverige talar mycket för att även arbetssökande – eller i vart fall vissa sådana – bör ha rätt att ta del av uppgifter.

Formerna för att lämna informationen

Vår analys ska enligt direktiven bland annat fokusera på hur de olika modellerna skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige. En viktig fråga gällande såväl effektivitet som proportionalitet är hur informationen ska lämnas. Det finns såvitt vi kan se tre alternativ för hur detta kan gå till:

Det första alternativet är den ordning som gäller i Tyskland, det vill säga att arbetsgivaren informerar de anställda som begär det. Den främsta fördelen med det är att arbetsgivaren endast behöver lämna uppgifter till den som personligen berörs av dem. I vilken grad detta blir administrativ betungande beror då på hur många anställda som efterfrågar uppgifter. Det bör dock noteras att den tyska regleringen innehåller begränsningar i fråga om såväl hur ofta uppgifter måste lämnas ut, som hur många personer av motsatt kön (i förhållande till frågeställaren) som måste ingå i en grupp arbetstagare för att arbetsgivaren ska vara skyldig att informera om dess löneläge (se avsnitt 3.4.1).⁴⁵

Det andra alternativet är att arbetsgivaren tar fram en lista över löneläget i alla grupper med minst sex anställda, anger vilka grupper som utför likvärdigt arbete och anslår detta på arbetsplatserna. Detta

⁴⁵ Avgränsningen hänger samman med att regelverket tar sikte på löneskillnader som har samband med kön. Utan avgränsningen skulle det bli lättare för arbetstagare att bilda sig en uppfattning om eventuella löneskillnaders samband med andra diskrimineringsgrunder eller egenskaper. Samtidigt skulle detta innebära att arbetsgivare skulle vara skyldiga att lämna ut uppgifter i fler fall, vilket skulle bli mer betungande.

skulle innebära att alla anställda kan ta del av löneuppgifter för flera grupper, dock ej individuella löner.⁴⁶ Samtidigt skulle den administrativa bördan begränsas eftersom uppgifter inte skulle behöva lämnas flera gånger per år. Ett sådant krav skulle också kunna gälla dokumentationen av lönekartläggning.⁴⁷

Det tredje alternativet är att uppgifterna lämnas till de arbetstagarorganisationer vars medlemmar har rätt till information. Detta beskrivs i följande avsnitt.

Särskilt om arbetstagarorganisationer

Som ovan nämnts ska vår analys enligt direktiven bland annat fokusera på hur på hur de olika modellerna skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige. Därför är det nödvändigt att beakta att ett betydelsefullt inslag i hela det svenska regelverket om aktiva åtgärder är samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer.

Arbetsgivare ska förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder, enligt 3 kap. 12 § första stycket DL. Den exakta omfattningen av denna informationsskyldighet har inte klargjorts i förarbeten eller praxis.⁴⁸ Det står därför inte helt klart i vilken utsträckning denna informationsskyldighet motsvarar den individuella rätt till transparens som finns i Tyskland. En möjlig anpassning av den tyska modellen till svensk rätt skulle vara att uttryckligen ge arbetstagarorganisationer samma rätt till transparens som deras medlemmar. Vi gör i den delen följande överväganden:

Transparens gentemot arbetstagarorganisationer skulle innebära att arbetsgivaren är skyldig att på begäran lämna uppgifter dels till arbetstagarorganisationer, dels till arbetstagarorganisationer. För att en sådan reglering ska vara motiverad torde krävas både att den kan bidra till större effekt än den tyska, dels att den inte är oproportionerligt betungande för arbetsgivaren.

⁴⁶ Som framgår av avsnitt 3.4.1 är arbetsgivaren enligt EntgTranspG endast skyldig att lämna ut löneuppgifter om grupper med färre än sex anställda av motsatt kön (i förhållande till den som begär uppgifterna).

⁴⁷ Ett liknande krav på så kallad posting förekommer i kanadensisk rätt (Svenaues 2021).

⁴⁸ För en genomgång av detta, se avsnitt 3.3.3.

I fråga om effektiviteten noterar vi för det för första att arbetstagarorganisationer i Sverige i flera avseenden är delaktiga i förfaranden som kan bidra till mer jämställda löner. Det gäller bland annat lönebildningen enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen, hjälp till medlemmar inför och under löneförhandling, den primära rätten att föra talan för medlemmarna i diskrimineringstvister enligt 6 kap. 2 § tredje stycket DL, och samverkan i arbetet med aktiva åtgärder.⁴⁹ Organisationerna har alltså möjlighet att använda informationen på samma sätt och i samma syfte som sina medlemmar. De skulle också med denna ökade insyn få större möjligheter att uppmärksamma sina medlemmar på stora löneskillnader.

Den andra frågan gäller proportionalitet. Det kan i detta sammanhang övervägas att genom en utvidgning av transparensrätten till arbetstagarorganisationerna göra regleringen mindre betungande för arbetsgivare. Detta skulle kunna ske genom att föreskriva att arbetsgivare på begäran är skyldig att lämna uppgifterna till de anställdas arbetstagarorganisationer och att organisationerna i sin tur ska lämna uppgifterna till sina medlemmar. Arbetsgivarnas uppgiftslämnarbörda skulle då kunna minska, eftersom uppgifter för en, flera, eller alla grupper av arbetstagarare kan lämnas till arbetstagarorganisationen samtidigt. Detta framstår som mindre betungande än att behöva lämna uppgifter till var och en av de anställda som begär det. Den individuella rätten att få information direkt från arbetsgivaren skulle då bara avse arbetstagarare (och eventuellt arbetssökande) som inte är medlemmar i en arbetstagarorganisation. Sammantaget torde fördelarna med att kräva transparens mot arbetstagarorganisationer överväga nackdelarna.

För det fall transparens gentemot alla arbetstagarorganisationer som har medlemmar som är anställda på arbetsplatsen bedöms vara en för vid krets är ett alternativ att avgränsa transparensen till de arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal. En sådan avgränsning skulle motsvara vad som gäller avseende information som behövs för samverkan i arbetet med aktiva åtgärder (3 kap. 12 § första stycket DL).

En annan tänkbar konsekvens av att utsträcka rätten till transparens till arbetstagarorganisationer är att risken för repressalier skulle kunna minskas. Det finns visserligen enligt 9 § EntgTranspG ett förbud mot

⁴⁹ Av bestämmelsen framgår att när en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får DO eller en ideell förening föra talan bara om arbetstagarorganisationen inte gör det. Kravet på samverkan följer av 3 kap. 11 § DL.

repressalier, vilket torde vara lämpligt även i en transparensreglering här.⁵⁰ Trots det kan det finnas en risk för att arbetstagare, och framför allt arbetssökande, som använder sin insynsrätt riskerar att missgynnas. Det kan till exempel handla om att uteslutas ur rekryteringsförfarandet. Om den enskilde i stället får uppgifterna från sin arbetstagarorganisation behöver arbetsgivaren, åtminstone inte initialt, få reda på att så har skett, vilket torde minska risken för eventuella repressalier.

En konsekvens av att uppgifterna lämnas av arbetstagarorganisationer i stället för direkt av arbetsgivaren kan dock vara att uppgifterna inte är helt aktuella, om en förändring av löneläget har skett mellan den tidpunkt då arbetsgivaren lämnade uppgifterna till organisationen och att denna lämnar dem vidare. Det torde dock endast i absoluta undantagsfall innebära att uppgifterna blir missvisande. Denna oklarhet bör typiskt sett kunna hanteras mellan den enskilde – eller organisationen – och arbetsgivaren.

Förfarandet och sanktionerna i de fall arbetsgivaren inte lämnar uppgifterna behöver anpassas

En särskild fråga är hur insynsrätten kan fungera praktiskt och vilken eventuell sanktion som ska finnas om det tyska förfarandet och sanktionerna ska anpassas till en svensk kontext. Diskrimineringslagen innehåller redan två relevanta ordningar för att garantera att information lämnas till enskilda och arbetstagarorganisationer (se avsnitt 3.3.7). Det rör sig dels om ordningen för merituppgifter, där DO kan biträda enskilda, dels om möjligheten för arbetstagarorganisationer att vid behov vända sig till Nämnden mot diskriminering. Dessa ordningar skulle med fördel kunna användas även för transparens. Givet att dessa endast aktualiseras i de fall arbetsgivaren inte frivilligt lämnar uppgifter – och i de fall det inte råder enighet om vad som ska lämnas – bör en utvidgning av dessa möjligheter till att också gälla transparens inte innebära en så stor ökning av arbetsbördan för DO eller nämnden att det krävs utökade anslag. Regleringen kan därför med fördel konstrueras så att arbetsgivaren ska lämna uppgifterna, utan att en

⁵⁰ De uppgifter om den tyska regleringen som vi tagit del av visar inte om, repressalier förekommit. Eftersom transparensrätten inte använts i den utsträckning den tyska lagstiftaren hoppats torde sådana uppgifter under alla omständigheter vara osäkra.

myndighet involveras, och att det endast är om så inte sker som arbetsstagaren eller arbetsorganisationen kan vända sig till DO eller nämnden.

Det bör betonas att ett välfungerande system för vitesförelägganden, i kombination med tydlig och lättillgänglig information om detta, torde minska behovet av att vända sig till DO eller Nämnden mot diskriminering angående ett föreläggande. Behovet av information bör kunna tillgodoses inom ramen för det uppdrag DO har att informera enskilda inom sitt verksamhetsområde.⁵¹ Inte heller uppgiften att informera om transparens torde kräva utökade resurser på sikt. Där emot framstår en större informationsinsats inför och i samband med en eventuell reglerings ikraftträdande som nödvändig, mot bakgrund av den tyska regleringens begränsade genomslag.

Frågan är vidare om den bevisregel som finns i den tyska lagstiftningen kan ha tillräcklig effekt som påtryckningsmedel gentemot arbetsgivare som av en eller annan anledning inte vill lämna information. Lönetransparens ska bidra till att arbetstagaren får bättre möjligheter att ta ställning till om den egna lönen är korrekt, eller i annat fall vad som framstår som ett lämpligt sätt att agera, såsom förhandling, talan om diskrimineringsersättning eller att söka andra arbeten. Om arbetsgivaren inte lämnar ut den informationen uppnås alltså inte den effekten och den enskilde har alltjämt för lite information för sin bedömning av den egna lönen, och inte minst för att kunna bedöma utsikterna till framgång i en tvist. Det problem som transparens är tänkt att lösa är med andra ord inte löst. Det behövs då en sanktion som bidrar till att undanröja oklarheten innan en eventuell process.

En process kan vara förenad med ett stort mått av osäkerhet, i synnerhet i de fall då arbetsgivaren inte har klargjort sin syn på gruppindelning och arbetsvärdering. Denna osäkerhet kvarstår i de fall arbetsgivaren inte har lämnat nödvändig information. Den tyska regleringen med bevislättnad – men alltjämt ett osäkerhetsmoment för den enskilde på grund av informationsbrist – framstår därför som mindre välavvägd.

Som beskrivits ovan kan en reglering som stärker möjligheterna till transparens genom att arbetsgivaren vid behov kan föreläggas vid vite att lämna informationen, i likhet med vad som gäller för merituppgifter och information till arbetstagarorganisationer, vara ett sätt att åstadkomma detta.

⁵¹ Se lag om Diskrimineringsombudsmannen (2008:568), särskilt 3 §.

Om vitesförelägganden ska utfärdas av Nämnden mot diskriminering, torde det finnas ett värde i att DO informeras om dessa framställningar eftersom vitesföreläggandena kan utgöra ett intressant underlag för myndigheten i planeringen av dess tillsyn i fråga om lönekartläggning.

Sammanfattningsvis skulle de system som redan finns i diskrimineringslagen med fördel kunna användas även för lönetransparens.

För att transparenskrav ska få önskad effekt krävs tillsyn och information

En förutsättning för att en transparensreglering likt den tyska ska få genomslag är att de uppgifter arbetsgivaren på begäran ska lämna finns tillhanda. En arbetsgivare som årligen gör en lönekartläggning i enlighet med vad som redan gäller enligt diskrimineringslagen kan snabbt lämna sådan information som den tyska regleringen kräver. Omvänt gäller att en arbetsgivare som inte har kartlagt lönerna kanske inte hinner lämna uppgifter till en arbetsökande innan rekryteringsplanerade slutdatum. Det måste också beaktas att förfaranden om vitesföreläggande kan dra ut på tiden (se SOU 2020:79).

Effektiv tillsyn över kraven på lönekartläggning är därför viktigt för att ett transparenskrav ska kunna få önskad effekt. Vi noterar att *Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen* har bedömt att DO:s tillsyn behöver utvecklas (SOU 2020:79). Det framstår som mycket angeläget att så sker.⁵²

Utöver detta är det viktigt att en rätt till transparens blir välkänd för att den ska få stort genomslag. Om en sådan rätt införs bör en myndighet få i uppdrag att informera och svara på frågor om detta, och en större informationsinsats bör genomföras initialt.

Arbetsmarknadens parter kan också fylla en viktig funktion, till exempel genom att i kollektivavtal reglera former för informationsöverlämning mellan arbetsgivare och fackförbund.

Det bör understrykas att den orsak till den tyska regleringens ineffektivitet som hittills har kunnat identifieras är att rätten till information är relativt okänd och därför inte har använts (se avsnitt 3.4.1). Det huvudsakliga problemet har alltså så vitt det framgår inte varit regleringen i sig, utan att den inte används.

⁵² Se också OECD (2021a) och EU-kommissionens förslag till direktiv om åtgärder för transparens i lönesättningen, angående vikten av transparens.

Sammanfattningsvis skulle en ny reglering behöva förenas med en effektiv tillsyn och aktiv spridning av information till de som berörs av regleringen, för att få bättre resultat än i Tyskland.

Intern utvärdering av lönesättningen enligt tysk förlaga framstår inte som en förbättring av lönekartläggningsreglerna

Som beskrivits i avsnitt 3.4.1 omfattas vissa arbetsgivare av 17–18 §§ EntgTranspG om intern utvärdering av sin lönesättning. Reglerna lämnar ett förhållandevis stort handlingsutrymme för arbetsgivaren jämfört med lönekartläggning enligt svensk rätt. Sammantaget framgår inga starka skäl för att ändra de svenska reglerna om lönekartläggning till vad som gäller enligt 17–18 §§ EntgTranspG. Samma slutsats gäller, av samma skäl, skyldigheten att planera åtgärder enligt 21 § första stycket EntgTranspG.

Lönerapportering kan komplettera insynsrätt och egenkontroller

I kapitel 5 diskuteras betydelsen av extern information om jämställdheten hos ett företag, till exempel genom certifiering. Kortfattat kan sägas att information om bristande jämställdhet kan påverka företaget negativt, och tvärtom. Vi noterar att sådan information antingen kan redovisas av företaget själv, som i Tyskland, eller av en myndighet som har samlat in informationen för statistik (se avsnitt 3.4.2.). Ett annat alternativ är att de aktuella nyckeltalen kan vara en del av insynsrätten, och alltså redovisas för sökande och anställda på begäran. Uppgifterna torde lämpligen kunna tas fram inom ramen för arbetsgivarens lönekartläggning. Det finns alltså förutsättningar för att förena de nuvarande kraven på lönekartläggning med ett krav på redovisning av vissa uppgifter. Vi noterar också att uppgifter om till exempel könsfördelning i olika grupper av arbetstagare kan vara relevanta för arbetsgivarens övriga arbete med aktiva åtgärder.

3.5.2 Analys av den brittiska modellen för lönetransparens

Det brittiska systemet för lönetransparens kan beskrivas som rapportering och består i att arbetsgivare med 250 eller fler anställda ska redovisa vissa nyckeltal. Dessa baseras inte på bedömningar utan på enklare beräkningar. Vi gör följande överväganden:

Modellen är inte avgränsad till lika eller likvärdigt arbete

De nyckeltal som ska redovisas visar bland annat aggregerade löneskillnader mellan kvinnor och män. De anställda behöver dock inte delas upp efter arbete för att ta fram nyckeltalen. De skillnader som synliggörs behöver alltså inte nödvändigtvis bero på att arbetsgivaren betalar kvinnor och män olika lön för lika eller likvärdigt arbete, utan kan helt eller delvis bero på att de utför arbeten som inte är lika eller likvärdiga. I det senare fallet är det alltså inte fråga om det som i diskrimineringslagen kallas osakliga löneskillnader. Därför kan den som tar del av nyckeltalen inte utan ytterligare information avgöra vad som är orsaken till löneskillnaderna, till exempel diskriminering eller att kvinnor och män i viss utsträckning utför arbeten med olika höga krav.

Ett rapporteringskrav kan bidra till att minska lönegapet mellan kvinnor och män

Genom rapportering och publicering av nyckeltal får arbetsgivare stå till svars för sin lönesättning internt och externt, även om nyckeltalen som ovan har framhållits inte innebär att det går att avgöra om orsaken till löneskillnaderna är till exempel diskriminering eller att fler kvinnor än män bland arbetstagarna utför mindre kvalificerade arbetsuppgifter. Modellens grundläggande funktion är att det skapas ett tryck på arbetsgivaren att verka för jämställda löner för att inte framstå som klandervärd. Även för arbetstagarorganisationernas del kan det uppstå en ökad förväntan på att de ska agera, i de fall skillnaderna är särskilt stora. Detta kan handla om osakliga löneskillnader, men också om skillnader i hel- och deltidsarbete liksom könsfördelningen bland de anställda som har högst lön. En effekt kan bli en (ökad) debatt om vilka förändringar som behövs, till exempel i fråga

om lönesättning, rekrytering, eller åtgärder som rör förvärvsarbete och föräldraskap.⁵³ En annan möjlig effekt kan vara att arbetstagare söker sig till de arbetsgivare som framstår som jämställda. Rapportering framstår därför som ett förhållandevis enkelt och kostnadseffektivt sätt att åstadkomma en debatt och medvetenhet om jämställda löner och därmed på sikt åstadkomma mer jämställda löner.

En tänkbar invändning är att det finns en risk för att arbetsgivare utan osakliga löneskillnader framstår som klandervärda till följd av den ojämna könsfördelningen i grupper av arbetstagare med olika höga krav i arbetet. Uppföljningar från Storbritannien visar att media i stor utsträckning har framhållit diskriminering som en förklaring till de rapporterade löneskillnaderna (Blundell 2021). Det finns dock en möjlighet för arbetsgivaren att lämna kommentarer och få dem publicerade tillsammans med nyckeltalen. Det innebär att en arbetsgivare som inte vill uttala sig inte heller är tvungen att göra det, medan den arbetsgivare som vill uttala sig har rätt att få sin syn fogad till nyckeltalen. En sådan ordning torde minska risken för att arbetsgivare klandras utan grund, samtidigt som det finns möjlighet för såväl anställda som utomstående att väcka debatt om såväl löneläget som arbetsgivarens eventuella förklaringar.

Modellen har alltså en något bredare ansats än de svenska reglerna om lönekartläggning, genom att den avser löneskillnader mellan kvinnor och män i en vidare bemärkelse än lika lön för lika och likvärdigt arbete. Vilka åtgärder som framstår som lämpliga för att komma tillrätta med eventuella problem kan därmed variera i hög grad. Det kan handla om såväl lönesättning som att inom ramen för vad diskrimineringsrätten tillåter sträva efter en jämnare könsfördelning bland chefer eller inom grupper av anställda. Mot bakgrund av detta framstår rapportering som ett rimligt komplement till lönekartläggning vilket i betydligt högre grad handlar om lika och likvärdigt arbete.

När modellen utvärderats, konstateras att många kvinnor tenderar att välja arbetsplatser där de löneskillnader som framgår av rapporteringen är relativt små, även om det inte innebär en ökning av den egna lönen (Blundell 2021). Samma studie visar att detta har lett till att de arbetsgivare som omfattas av rapporteringskrav har strävat efter att

⁵³ Förvärvsarbete och föräldraskap är ett område som ska omfattas av arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder, enligt 3 kap. 5 § 1 DL. Det kan inte uteslutas att arbetet i denna del intensifieras i de fall det visar sig finnas stora löneskillnader som beror på att arbetets organisering gör det svårt att förena föräldraskap och heltidsarbete, vilket i sin tur kan innebära att framför allt kvinnor arbetar deltid.

minska skillnaderna, vilket i sin tur har minskat lönegapet mellan kvinnor och män. Rapporteringskravet har alltså haft den avsedda effekten (se avsnitt 3.4.2). Effektiviteten kan dock påverkas av en rad omständigheter som hur många arbetsgivare som omfattas av kraven, hur lätt-tillgänglig informationen är, vilka uppgifter som ska rapporteras, tillsyn eller annan kontroll, den allmänna debatten och parternas agerande.

Den administrativa bördan för arbetsgivare är begränsad

En viktig utgångspunkt vid utformningen av eventuella rapporteringskrav bör vara att den administrativa bördan för arbetsgivare inte bör vara större än nödvändigt. I den mån det är möjligt bör därför arbetet kunna samordnas med annat arbete som redan krävs. För att understryka sambandet mellan rapportering och lönekartläggning skulle dock rapporteringen lagtekniskt kunna vara en del av lönekartläggningen som alla arbetsgivare årligen ska göra. Det framstår som relativt okomplicerat att i samband med kartläggning räkna ut det genomsnittliga lönegapet, medianvärdet för lönegapet och andelen män och kvinnor inom varje lönekvartil. Det kräver – till skillnad från lönekartläggning – inga bedömningar och därför heller ingen diskussion, utan det är en ren fråga om enkla beräkningar utifrån lönedata som arbetsgivaren redan har. Det krävs inte heller några bedömningar i fråga om det genomsnittliga lönegapet för bonus, medianvärdet för lönegapet för bonus eller andelen män och kvinnor som erhåller bonus. Sådan rapportering ligger också nära vad som redan i dag krävs inom ramen för en lönekartläggning (se prop. 2007/08:95). Den mängd uppgifter som behövs är betydligt mindre än vad som krävs för lönekartläggning, vilket i förhållandevis hög grad kräver information om arbetsuppgifter, krav i arbetet, prestation och så vidare. Att ta fram nyckeltalen torde typiskt sett inte heller kräva att representanter för olika delar av verksamheten deltar. Därtill är möjligheten att kommentera nyckeltalen frivillig. Sammanfattningsvis innebär ett rapporteringskrav endast en marginell ökning av den administrativa bördan för svenska arbetsgivare – i synnerhet om det kombineras med lönekartläggning.

Arbetsgivarens möjlighet att kommentera uppgifterna är ensidig

Vårt uppdrag innefattar bland annat att analysera hur den brittiska modellen kan utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige. Den brittiska regleringen utgår förhållandevis ensidigt från arbetsgivarnas ansvar, och varje rapporterande arbetsgivare har möjlighet att inkludera ett uttalande i sin rapport, tillsammans med nyckeltalen. Det är vanligt att i detta hänvisa till att skillnaderna beror på att kvinnor och män har olika arbeten, snarare än att arbetsgivaren inte följer lagstiftningen om lika lön (Blundell 2021). Detta innebär att rapporteringen kan präglas av arbetsgivarens inställning utan att balanseras av arbetstagarnas uppfattning.

Vi anser att det är viktigt att tillvarata styrkan i den svenska modellen. Det framstår inte nödvändigtvis som ändamålsenligt att till rapporteringen foga ett uttalande som kan utgå helt från den ena partens uppfattning. Detta kan innebära dels att det inte blir tydligt att det finns en samsyn mellan arbetsgivare och arbetstagare när så är fallet, dels att arbetstagarna får svårt att ge sin syn på lönesättningen och att den inte heller får samma spridning som arbetsgivarens. Det sistnämnda framstår inte som ändamålsenligt givet att regleringen bygger på transparens.

Det finns tre alternativ till den brittiska modellen: Det första är att inte ge arbetsgivaren möjlighet att foga ett yttrande till nyckeltalen och det andra är att låta de anställdas arbetstagarorganisationer lämna ett yttrande som publiceras tillsammans med nyckeltalen. Den som läser statistiken får då en mer nyanserad bild av löneskillnaderna. För att minimera arbetsgivarens administrativa börda och underlätta snabb rapportering kan arbetstagarorganisationerna i så fall få en egen möjlighet att lämna ett yttrande till den publicerande myndigheten. På så vis behöver arbetsgivarens rapportering inte sinkas av att arbetstagarorganisationernas yttrande dröjer. Det tredje alternativet är att det ska framgå av arbetsgivarens yttrande om arbetstagarorganisationen ställer sig bakom det eller inte.

Den brittiska modellen behöver kompletteras med ökad kontroll

Vi har ovan konstaterat att utvärderingar visar att samtliga företag som ska rapportera nyckeltal har gjort det, men att det har framförts kritik mot bristande kontroll av att uppgifterna verkligen stämmer.

Vi kan konstatera att effektiv kontroll, inklusive tillsyn, i detta fall liksom i allmänhet är nödvändigt för tillräcklig lagefterlevnad.

I Sverige skulle skyldigheten kunna följa samma ordning som gäller för aktiva åtgärder, det vill säga att DO utövar tillsyn och att Nämnden mot diskriminering kan meddela ett föreläggande som kan förenas med vite, efter framställning från en arbetstagarorganisation eller DO. Ett alternativ skulle kunna vara att arbetsgivaren ska lämna in uppgifterna till den publicerande myndigheten senast ett visst datum varje år, och att den arbetsgivare som inte har fullgjort sin rapporteringsskyldighet i tid ska vara skyldig att betala en förseningsavgift. Kostnaden för myndigheten skulle till stor del bero på hur många arbetsgivare som omfattas av kravet, vilket kan komma att avgöras av ett kommande EU-direktiv i frågan.⁵⁴

Detta skulle utesluta behovet av tillsyn över att uppgifterna lämnas, men det skulle alltså behövas någon form av adekvat kontroll av uppgifternas riktighet. Ett sätt att bidra till sådan kvalitetssäkring kan vara att föreskriva att uppgifterna ska tas fram i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, i likhet med vad som redan gäller för aktiva åtgärder i allmänhet enligt 3 kap. 11 § DL. Det kan i sammanhanget återigen framhållas att nyckeltalen inte grundas på bedömningar utan på beräkningar utifrån obestridliga löneuppgifter. Uppgifternas riktighet bör alltså vara möjlig att kontrollera. Arbetstagarna får i så fall möjlighet att granska arbetsgivarens underlag och beräkningar för att kontrollera att de stämmer. En sådan insynsrett kan förenas med sekretess liknande den som gäller enligt 3 kap. 12 § andra stycket DL.⁵⁵ Om en organisation – eller någon annan – bedömer att något inte stämmer kan den välja att anmäla det till tillsynsmyndigheten, rimligen DO. En sådan möjlighet att granska och vid behov anmäla kan i sig ha effekt.

⁵⁴ Om det finns möjlighet att gå utöver minimikrav i direktivet kan det övervägas om fler arbetsgivare ska omfattas av rapporteringskravet.

⁵⁵ Av 3 kap. 12 § andra stycket DL framgår att om informationen avser uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör en enskild arbetstagare, gäller reglerna om tystnadsplikt och skadestånd i 21, 22 och 56 §§ MBL. I det allmänna verksamheten gäller i stället 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Rapporteringen kan också bidra till värdefull statistik

Enligt våra direktiv ska vi bland annat kartlägga behovet av statistik över löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå och analysera hur löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå kan följas över tid samt väga nyttan av sådan statistik mot eventuell administrativ börda för arbetsgivare. I kapitel 4 konstaterar vi att det av jämställdhetsskäl finns ett behov av utökad lönestatistik. Vi kan konstatera att de nyckeltal som enligt brittisk rätt ska rapporteras också skulle kunna utgöra underlag för sådan statistik. Den administrativa bördan för arbetsgivare bör alltså vägas mot att den lämnade informationen kan tjäna två syften.

3.5.3 Analys av det isländska systemet för löncertifiering

Den isländska modellen går ut på att arbetsgivarens lönesättning ska bli kvalitetssäkrad och certifierad. Den standard som certifieringen bygger på har sin grund i ett initiativ från arbetsmarknadens parter. Modellen bygger inte på samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare och syftar inte heller till transparens för enskilda. Vi gör följande överväganden.

Senast vid utgången av 2022 ska alla arbetsgivare som omfattas av kravet på certifiering ha genomgått processen. Det har därför ännu inte funnits tillräcklig information för att med säkerhet kunna avgöra vilka effekter löncertifieringen får.

Certifiering kan i likhet med rapportering (se avsnitt 3.1.2.) ge enskilda arbetstagare möjlighet att söka sig till arbetsgivare som framstår som tilltalande ur jämställdhetssynpunkt. Det kan också tänkas bidra till en debatt om jämställdhet kopplat till specifika arbetsgivare. En avgörande skillnad mellan certifiering och rapportering är dock graden av insyn. Certifikat grundas på en sammantagen bedömning av ett antal delfrågor. Den utomstående får genom certifikatet veta att arbetsgivaren har bedömts motsvara vissa krav. Hur bedömningen har gjorts i detalj, och i vilken utsträckning den kan tas till intäkt för att exempelvis lönerna faktiskt är jämställda, kan dock vara svårt för den utomstående att avgöra. Arbetstagare och arbetstagarorganisationer har inte rätt att ta del av informationen om lönerna,

arbetsvärderingen och analyserna, underlaget för certifieringen och systemet kan därmed sägas brista i verklig transparens.

I analysen över hur den isländska modellen skulle kunna tillämpas, utvecklas och anpassas i Sverige behöver hänsyn tas till ländernas olika lönebildningsmodeller och arbetsmarknadens parter, autonomi, ansvar och roller. Dessutom har Island en annan arbetsmarknad än Sverige vad gäller exempelvis arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik, antal personer i arbetskraften, företagsstruktur och näringsgrenar som dominerar och bidrar mest till BNP (se exempelvis OECD 2021b, Wagner 2018). Även sådana skillnader behöver beaktas i bedömningen av huruvida den isländska modellen kan utvecklas och anpassas till en svensk kontext. Visserligen har båda länderna en arbetsmarknadsmodell som inkluderar arbetsmarknadens parter. I Sverige har dock arbetsmarknadens parter hela ansvaret för lönebildningen, medan Island behandlar alla arbetsmarknadsrelaterade frågor i trepartskonstellationer mellan regering, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer (Kullander & Tønnes Lönnroos 2016).

Metoden är avgränsad till löneskillnader hos en och samma arbetsgivare

Den isländska modellen är i likhet med den svenska anpassad för att motverka löneskillnader mellan arbetstagare som har samma arbetsgivare. Det synes inte finnas något uppenbart sätt att utveckla metoden för att motverka löneskillnader även mellan arbetsgivare.

Det bör dock understrykas att modellen är avsedd att uppnå löner som är korrekta, i den mening att de är satta med utgångspunkt i sakligt godtagbara skäl. I den mån detta kan uppnås kan det innebära att inga lönenivåer har ett direkt eller indirekt samband med kön.

Det är dock svårt att se att arbetsgivare och certifieringsföretag – eller någon annan – ska kunna hitta ett sätt att med exakt precision räkna ut ett samband mellan arbete och lön, utan att göra en jämförelse mellan minst två personer, även om det görs en arbetsvärdering. En fallstudie visar att det var just vid en jämförelse mellan en kvinna och en man som utförde likvärdiga, men olika, arbeten som arbetsgivaren kunde konstatera att kvinnans lön var omotiverat låg (Wagner 2018). Även om certifieringsprocessen fungerar i de fall det finns en jämförelseperson, är alltså möjligheten att identifiera och åtgärda lönenivåer som har samband med kön mer begränsad i de fall det

saknas en jämförelseperson. Det innebär att den isländska modellen inte nödvändigtvis är mer effektiv i detta avseende.

Det är inte klart i vilken mån de positiva effekterna beror på att det införts en ny modell eller på dess utformning

Det inte helt klart vilka effekter de tre modeller som vi har analyserat kommer att få. I Islands fall är det komplicerat att skilja på effekterna av den satsning som certifieringsmodellen utgör och effekterna av regelverkets närmre utformning.⁵⁶ Det kan inte uteslutas att vissa av de positiva effekter som iakttagits kan bero på att lagstiftaren gjort en stor, uppmärksam satsning som ger kraftigt ökade skyldigheter för arbetsgivare men också har en stark förankring hos arbetsmarknadens parter, snarare än på certifieringsmodellen som sådan. Så kan vara fallet i fråga om att det hos arbetsgivare uppkommit interna diskussioner och ökad kunskap om begreppen lika och likvärdiga arbeten.

Det står heller inte klart att möjligheten att marknadsföra sig som en jämställd arbetsgivare är bättre efter genomgången certifiering än efter genomgången tillsyn.

Certifieringen riskerar att befästa löneskillnader som har samband med kön

Som OECD (2021a) har påpekat är en viktig fråga vilka aktörer som får rättsliga och praktiska möjligheter att verka för jämställda löner. Den isländska modellen involverar i första hand arbetsgivare och certifierande aktörer. Det saknas alltså insyn för andra aktörer som skulle kunna verka för jämställda löner, såsom arbetstagarorganisationer, individuella arbetstagare och arbetssökande, intresseorganisationer, allmänheten och media. Dessa aktörer får enbart veta huruvida arbetsgivaren har certifierats.

En betydelsefull fråga i sammanhanget är därför om certifiering verkligen medför en kontroll av arbetsgivarens bedömningar i sak, eller om den bara visar att bedömningarna aktivt görs och dokumenteras. Betydelsen av att arbetsgivaren fattar aktiva beslut och dokumenterar dem ska visserligen inte underskattas eftersom processen – i

⁵⁶ Detta kan jämföras med Storbritannien, där det är möjligt att jämföra arbetsgivare som omfattas av rapporteringskrav och arbetsgivare som inte gör det (Blundell 2021).

likhet med lönekartläggning – kan synliggöra normer och visa att lönenivåer bibehålls av hävd snarare än att arbetsgivaren anser att de är korrekta. Det finns dock en risk för att arbetsgivarens uppfattning om kraven i respektive arbete reproduceras i certifieringen snarare än att det sker en förutsättningslös prövning utifrån bevisning från två parter.

Lönesättningen torde typiskt sett utgå från arbetsgivarens uppfattning om kraven i arbetet, tillsammans med ett antal andra variabler.⁵⁷ När en arbetsvärdering ska göras inför certifieringen kan det förekomma att arbetsgivaren återigen utgår från denna uppfattning, vilket i allt väsentligt kommer att ge samma resultat igen. Att arbetsgivaren är konsekvent i sin uppfattning behöver naturligtvis inte vara fel eller klandervärd, men kan få konsekvenser för möjligheterna att synliggöra strukturell undervärdering av kvinnodominerat arbete, vilket varit en av den svenska lagstiftarens ambitioner med kraven på lönekartläggning (prop. 1999/00:143). Den som har uppfattningen att vissa krav som är typiska för arbeten som i stor utsträckning domineras av kvinnor, till exempel ansvar för människors liv, hälsa och välbefinnande, inte är särskilt betungande, kommer rimligen att ge uttryck för detta i sin arbetsvärdering. Det är tveksamt om certifiering kommer att påverka detta, även om den som ska certifiera lönesättningen har relevant kompetens och kan granska hållbarheten i resonemangen. En annan omständighet som kan begränsa certifieringsprocessens möjlighet att säkerställa en objektiv översyn av arbetsgivarens lönesättning är att kraven i arbeten är något som måste undersökas och bedömas, snarare än mätas. Certifieringen tycks alltså vara avhängig att arbetsgivaren är öppen för att förutsättningslöst ompröva sin syn på kraven i respektive arbete, utan hänsyn till de konsekvenser för lönekostnader detta kan innebära. För den arbetsgivare som är beredd att göra det torde certifiering vara jämförbart med lönekartläggning i fråga om effektivitet. Om arbetsgivaren däremot inte är beredd att ompröva sin syn på kraven, är det svårt att se att certifiering kan lösa problemet.

För det fall den certifierande aktören och arbetsgivaren gör olika bedömningar skulle det krävas en bindande, objektiv prövning av dessa komplexa frågor för att garantera ett korrekt resultat. Detta skulle i sin tur snarare behöva prövas av en domstol än en privat aktör. Att den certifierande aktören väljer att inte ge arbetsgivaren något certi-

⁵⁷ Andra relevanta variabler kan till exempel vara arbetstagarnas prestation eller erfarenhet.

fikat med motiveringen att arbetsvärderingen visserligen har utförts, men att dess utfall är felaktigt, framstår inte som en lämplig ordning. Arbetsgivaren skulle då vara tvungen att antingen acceptera en alternativ arbetsvärdering, potentiellt med kostsamma resultat, eller belastas av konsekvenserna av att inte ha något certifikat. Det skulle alltså kunna bli fråga om något som för arbetsgivarens del kan få stora ekonomiska konsekvenser men som inte uppfyller de rättssäkerhetskrav en domstolsprövning gör.

Det kan också framstå som diskutabelt att använda ett obligatoriskt certifikat som visar att en arbetsgivare följer lagen. Rimligen bör utgångspunkten vara att lagstiftning i fråga om diskriminering och jämställdhet ska följas och att den som inte gör så ska förmås att göra det, snarare än att den som följer lagen ska få ett intyg.

Modellen saknar krav på samverkan

En betydelsefull omständighet vid arbetsvärdering är vilken information som ligger till grund för bedömningen. Vid en domstolsprövning av lönediskriminering har både arbetsgivaren och arbetstagaren möjlighet att ge sin syn på situationen och presentera relevant underlag. De isländska certifieringsreglerna innefattar dock inte något krav på samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. I stället är avsikten, som den förstås, att arbetsgivaren förser certifieringsföretaget med underlag. Oaktat arbetsgivarens och certifieringsföretagets intresse av att nå en korrekt bedömning, innebär detta att arbetstagarnas uppfattning inte nödvändigtvis blir föremål för diskussion. Det är då alltså bara arbetsgivarens information som läggs till grund för bedömningen, till skillnad från vad som gäller vid en domstolsprövning av diskriminering. Det finns därmed en risk för att lönesättningen inte blir allsidigt belyst, och att certifieringen till följd av det inte grundas på en fullgod analys.

Ett krav på arbetsvärdering, oavsett om det hör till ett certifierings-system eller inte, bör därför alltid förenas med ett krav på någon form av samverkan. På så vis får arbetstagarna möjlighet att ge sin syn på relevanta omständigheter innan den slutliga bedömningen görs.

Ett ändamålsenligt dokumentationskrav kan bidra till transparens

En betydelsefull aspekt av den isländska regleringen är det relativt omfattande dokumentationskravet. På Island har arbetsmarknadens parter och lagstiftaren uppmärksammat att en genomlysning av såväl arbetsvärderingen som grunden för arbetsgivarens beslut om löner är viktig för att uppnå jämställda löner. Det krävs därför att detta dokumenteras. Det svenska kravet på att enbart dokumentera resultatet av kartläggningen och analysen framstår vid en jämförelse som klart mer begränsat.⁵⁸ Att specificera kravet genom föreskrifter⁵⁹ kan med hänsyn till legalitetsprincipen endast i viss mån påverka detta.

Ett krav på att dokumentera lönekartläggningen i sin helhet skulle kunna kombineras med en rätt till insyn, möjligen med lämplig avgränsning gällande vilka som ska ha rätt till insyn (se ovan avsnitt 3.5.1 för ett resonemang om detta). Dokumentationen skulle kunna ge arbetstagarna en helt ny insyn i lönesättningen. Även tillsynen skulle kunna underlättas om adekvat dokumentation krävs, och arbetstagarorganisationer skulle kunna få bättre inblick, i synnerhet de organisationer till vilken arbetsgivaren inte är bunden av kollektivavtal (jfr 3 kap. 12 § DL). Det skulle då kunna bli lättare att se om det förekommer så kallad värdediskriminering hos arbetsgivaren i fråga, eftersom arbetsgivarens bedömningar av varje krav i arbetet skulle bli transparent.⁶⁰ Den arbetsgivare som anser att värdediskriminering inte förekommer kan då tydligt visa hur arbetena har värderats och vilka slutsatser som har dragits. Övriga aktörer kan vid behov invända mot arbetsgivarens bedömning på mer precisa grunder än annars, och ytterst föra talan om diskriminering för att få en objektiv prövning av frågan. Ansvar för lönebildningen skulle alltså ligga hos parterna, men kraven på dokumentation och insyn skulle föra parterna närmare varandra och kunna vara ett steg mot att klargöra i vilka fall lönediskriminering förekommer.

⁵⁸ Se avsnitt 3.3.4 om innebörden av dokumentationskravet.

⁵⁹ En möjlighet att meddela föreskrifter föreslås i SOU 2020:79.

⁶⁰ Se avsnitt 3.3.2 angående strukturell undervärdering som kan vara förknippad med arbetsuppgifter som är eller har varit typiska för kvinnor.

Certifiering eller tillsyn

Medan tillsynen av arbetsgivares arbete med lönekartläggning i Sverige styrs av bland annat diskrimineringslagen och förvaltningslagen (2017:900), sker den isländska kontrollen primärt genom certifieringsprocesser som utförs av privata aktörer. De svenska reglerna om lönekartläggning är en del av det regelverk om aktiva åtgärder som finns i 3 kap. DL. För detta regelverk finns gemensamma regler om tillsyn, samverkan och sanktioner. I SOU 2020:79 lämnas ett antal förslag om effektivare tillsyn av efterlevnaden av dessa regler. Det framstår som komplicerat att till detta föra ett krav, eller en möjlighet, till certifiering av vissa delar av reglerna. Detta skulle innebära dubbla kontroller vilket framstår som onödigt betungande för arbetsgivare. Det skulle också vara problematiskt att både ha privata aktörer som utfärdar certifikat och en tillsynsmyndighet. Dubbla regelverk om löner – dels en standard efter isländsk förlaga, dels lönekartlägningsregler – framstår som än mer komplext och betungande, med risk för en diskrepans i kraven eller bedömningarna. Till detta kommer att de överväganden som gjorts om aktiva åtgärder i stort gör sig gällande även på löneområdet. I detta ingår att arbetet ska ske i samverkan och att arbetstagarorganisationer ska ha en självständig möjlighet att agera, samt att staten ska ha tillsyn. Reglerna om lönekartläggning och andra aktiva åtgärder hänger alltså ihop.

En tydlig skillnad mellan den isländska modellen och den ordning som gäller i Sverige är att det sker betydligt fler kontroller av isländska arbetsgivares arbete. Detta framstår som mycket viktigt.

Modellen måste inte med nödvändighet avgränsas till diskrimineringsgrunden kön

Den isländska modellen avser som ovan konstaterats en prövning av specifika löner gentemot arbetsgivarens lönesystem. Detta står i kontrast till den svenska regleringen, som är inriktad på skillnader mellan löner och dessa skillnaders eventuella samband med kön. Att som på Island göra en jämförelse mellan lönekriterier och lön snarare än att analysera löneskillnader mellan kvinnor och män kan vara ett sätt att synliggöra även andra felaktiga löner som har samband med exempelvis etnisk tillhörighet eller funktionsnedsättning. Det handlar sålunda om huruvida lönen är korrekt, inte om huruvida den är in-

korrekt (och har samband med kön). Ett sådant angreppssätt är tänkbart såväl inom ramen för lönecertifiering som inom ramen för en lönekartläggning. Bedömningens perspektiv hänger alltså inte ihop med själva certifieringen. Det framstår sålunda som att den isländska avgränsningen till diskrimineringsgrunden kön är ett val, inte en nödvändighet som har motiverats av till exempel hänsyn till integritet eller brist på data. Det kan inte uteslutas att det finns en möjlighet att motverka löneskillnader som har samband med andra diskrimineringsgrunder eller egenskaper än kön genom att ha ett system med analyser som inriktas på huruvida lönerna kan motiveras av icke-diskriminerande skäl. Att utreda förutsättningarna för en sådan reglering och vilka konsekvenser den skulle få faller dock utanför den ram som framgår av våra direktiv.

3.6 Sammanfattande analys

Vi har i enlighet med våra direktiv analyserat den isländska modellen för lönecertifiering och den brittiska respektive tyska modellen för lönetransparens med fokus på hur dessa skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige, och vilka resultat och konsekvenser de i så fall skulle få, för att främja jämställda löner genom att motverka osakliga löneskillnader.

Som vi konstaterat i inledningen av detta kapitel har EU-kommissionen under vårt arbete lagt fram ett förslag till direktiv om lönetransparens. Förslaget innehåller bland annat regler om insyn i lönesättningen före anställning, rätt till information för arbetstagare, rapportering av nyckeltal om löneskillnader mellan kvinnor och män samt att arbetsgivare och arbetstagarföreträdare ska göra en gemensam lönebedömning. För närvarande pågår förhandlingar inom EU om förslaget.

Vi kan konstatera att förslaget i dessa delar överlappar de modeller vi enligt våra direktiv ska analysera. Det är därför vid tiden för det här betänkandets färdigställande oklart vilka krav EU-rätten kommer att ställa på svenska regler inom detta område. Det gäller såväl reglernas utformning i sak som vilka arbetsgivare som ska omfattas av dem.⁶¹

⁶¹ Kraven på lönerapportering föreslås exempelvis gälla arbetsgivare med minst 250 anställda. Rätten till insyn för arbetssökande och rätten till information för arbetstagare föreslås därmed gälla gentemot alla arbetsgivare, oavsett storlek.

Vi lämnar inga förslag eftersom vi inte med säkerhet kan säga att de inte behöver ändras i väsentliga delar redan inom ett par års tid.

Vår analys, som omfattar en rad principiella frågor på området, bör däremot kunna tas tillvara när svensk rätt ses över med anledning av det kommande direktivet. Det kan för det första ske i den mån det finns utrymme för att på olika sätt implementera direktivet och för det andra ske i den mån det framstår som lämpligt att gå utöver de minimikrav direktivet ställer.

De modeller för jämställda löner som vi har analyserat karaktäriseras av transparens, rapportering, certifiering och egenkontroll. I analysen av de olika modellerna har vi inte kunnat identifiera en enskild optimal metod för att främja jämställda löner. Däremot kan vi se att det svenska regelverket kan utvecklas.

Det svenska regelsystemet med lönekartläggning, samverkan och dokumentation är anpassat till svenska förhållanden och har vid behov reviderats. Detta är en av våra utgångspunkter, liksom att den svenska arbetsmarknadsmodellen och arbetsmarknadens parter ansvar för lönebildningen inte ska påverkas. Vi kan också konstatera att transparens är viktigt för arbetet med jämställda, icke-diskriminerande löner.

En övergripande iakttagelse är att de analyserade modellerna inte i alla delar utesluter varandra, utan att olika kombinationer är tänkbara. Var och en av de tre modellerna innehåller åtminstone någon aspekt som kan vara av intresse. Vid implementering av en, flera eller delar av dessa modeller finns dock ett antal betydelsefulla frågor att överväga med hänsyn till bland annat proportionalitet i förhållande till arbetsinsats, effektivitet, svenska förhållanden och de erfarenheter av respektive modell som har redovisats ovan. Det bör understrykas att en reglering som bygger på lönejämförelser utifrån diskrimineringsgrunden kön måste utformas med beaktande av att dess tillämpning inte får leda till att någon arbetstagare blir diskriminerad i fråga om kön eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Värdet av åtgärder för jämställda löner måste ses mot i ljuset av de iakttagelser vi gjort i kapitel 2, Eventuell administrativ börda måste vägas mot de negativa konsekvenser som bristande jämställdhet i fråga om löner innebär.

3.6.1 Allmänna iakttagelser

Det är ännu inte helt klart vilka effekter de tre modeller vi analyserat i det här kapitlet kommer att få på sikt, detta eftersom de är förhållandevis nya. Det finns än så länge en allt för begränsad mängd information för att med stor säkerhet kunna uttala sig om de långsiktiga effekterna. Modellerna kan dock enligt vår bedömning utvecklas och anpassas för att få större effekt. Detta kan enligt vår bedömning ske genom en anpassning av de svenska reglerna.

Det initiativ som en lagändring i fråga om jämställda löner utgör och uppmärksamheten kring den kan få följd effekter som i sin tur kan bidra till att minska könslönegapet. Det kan till exempel handla om att:

- enskilda arbetstagare får möjligheter att granska lönesättningen och på olika sätt agera för lika lön för lika och likvärdigt arbete,
- arbetsmarknadens parter tar nya initiativ för mer jämställda löner,
- det uppstår ett tryck på arbetsgivare att verka för jämställda löner,
- olika aktörer utvecklar och förbättrar metoder för till exempel den arbetsvärdering som arbetsgivare enligt lönekartläggningsreglerna är skyldiga att göra.

Detta kan i sin tur bidra till att lönegapet minskar.⁶² Det kan dock vara svårt att i utvärderingar skilja på vad som är en effekt av lagstiftningen i sig och vad som är en indirekt följd av den. Det är därför viktigt att inte stanna vid att konstatera att en modell har gett en viss effekt i ett land, utan att noggrant överväga vad som är den lämpligaste ordningen i Sverige.

En övergripande fråga är vilka arbetsgivare som ska omfattas av kraven. Detta beror bland annat på i vilken mån det är effektivt och proportionerligt att arbetsgivare med få anställda exempelvis ska rapportera nyckeltal. Ett slutgiltigt ställningstagande i frågan beror på den närmre utformningen av det kommande direktivet. Vi har i avsnitt 3.1.3 visat fördelningen av arbetstagare hos arbetsgivare av olika storlek i Sverige. I utvärderingar i nämnda länder förordas lägre gränser, vilket skulle ge ett större genomslag då fler arbetstagare om-

⁶² Lönegapet kan också påverkas av andra faktorer som till exempel jämnare könsfördelning i de mest högavlönade arbetena. Detta behöver dock inte vara en följd av ny lagstiftning.

fattas av och effekten på löneskillnaderna kan bli större (se OECD 2021a).

Det finns som diskuterats ovan olika aktörer som kan få möjlighet att agera för jämställda löner. Det rör sig om arbetsgivare, enskilda anställda, arbetssökande, certifierande aktörer, media som granskare och andra utomstående. En viktig utgångspunkt gällande vilka modeller som kan kombineras är att den administrativa bördan inte ska öka oproportionerligt i förhållande till det eventuella resultatet. Vidare får den svenska arbetsmarknadsmodellen inte påverkas.

Ett centralt element i de svenska reglerna om aktiva åtgärder, inklusive lönekartläggning, är kravet på samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarare (3 kap. 11 § DL). För att säkerställa ett effektivt genomslag av regler som kan komma att utformas mot bakgrund av de tre analyserade modellerna och det kommande direktivet utgör samverkan ett viktigt inslag. Under vårt arbete har dock arbetstagarorganisationer framfört att samverkan inte alltid fungerar som det ska. Vi bedömer därför att behovet av fungerande samverkan måste beaktas vid utformningen av framtida regler på området.

3.6.2 Transparens gentemot anställda och arbetssökande

Bedömning: Åtgärder för transparens bör kunna bidra till att främja arbetet med att uppnå jämställda, icke-diskriminerande löner och stärka möjligheterna för anställda och arbetssökande att tillvarata sin rätt att inte utsättas för lönediskriminering. Det befintliga regelverket om lönekartläggningar bör därför kompletteras med bestämmelser om lönetransparens.

För att sådana åtgärder ska vara så effektiva som möjligt bör insynen förutom löner även omfatta gruppindelning och arbetsvärdering.

Det bör utredas om arbetsgivarens dokumentation även ska innehålla den arbetsvärdering som genomförts, inklusive vilka arbeten som bedömts vara likvärdiga och orsakerna till eventuella löneskillnader.

För att det överhuvudtaget ska vara möjligt för arbetstagarare att avgöra om lönerna är diskriminerande, osakliga eller i övrigt har ett direkt eller indirekt samband med kön krävs i regel information om vad vissa

andra arbetstagares eller grupper av arbetstagares lön är. Det finns enligt vår bedömning ett egenvärde i att den enskilde kan kontrollera detta, oavsett om det leder till någon åtgärd. Det bör poängteras att sådan information också kan medföra att arbetsgivare inte i onödan behöver drabbas av obefogade misstankar om lönediskriminering eller brister i jämställdhetshänsende. Både arbetstagare och arbetsgivare har alltså ett intresse av detta. Samtidigt utgör transparens en viss inskränkning av arbetsgivarens möjlighet att hålla lönerna hemliga samt i den fria lönebildningen. Denna inskränkning måste vägas mot intresset av icke-diskriminering, jämställda löner och de konsekvenser detta kan få för jämställda livsinkomster (se kapitel 2). Det kan också tilläggas att lönerna enligt tysk rätt bara måste redovisas gällande grupper av viss storlek, inte på individnivå.

Arbets sökande har i likhet med anställda behov av informationen, och kan i vissa fall ha större möjlighet att använda den i förhandlingar. Det bör också understrykas att ingångslöner kan ha stor betydelse för lönen på sikt.

Diskrimineringslagen innehåller två relevanta ordningar för att garantera att information lämnas till enskilda och arbetstagarorganisationer: dels ordningen för merituppgifter, där DO kan biträda enskilda, dels möjligheten för arbetstagarorganisationer att vid behov vända sig till Nämnden mot diskriminering (se avsnitt 3.3.3 och 3.3.7). Dessa ordningar skulle med fördel kunna användas även för transparens. Det skulle till skillnad från den tyska ordningen säkerställa att arbetstagare, arbets sökande och arbetstagarorganisationer kan ta del av relevant information utan att behöva föra talan om diskriminering.

Den information som ska lämnas för transparens består i huvudsak av uppgifter som ska tas fram inom ramen för lönekartläggning enligt gällande svensk rätt. Det är dock oklart i vilken utsträckning den ska dokumenteras och det bör därför utredas om arbetsgivarens dokumentation även ska innehålla den arbetsvärdering som har genomförts, med uppgifter om vilka arbeten som har bedömts vara likvärdiga och orsakerna till eventuella löneskillnader.

För att modellen ska få större genomslag än i Tyskland behövs aktiv spridning av information om reglerna till de som berörs av den.

3.6.3 Rapportering

Bedömning: Ett krav på rapportering kan med fördel kombineras med dagens krav på lönekartläggning.

Det brittiska kravet på rapportering har haft viss positiv effekt på lönegapet mellan kvinnor och män (se avsnitt 3.5.2). Det har inte framkommit något som indikerar att resultatet skulle bli annorlunda i Sverige. Det kan också konstateras att rapportering utgör en betydligt mer begränsad arbetsinsats för arbetsgivaren än lönekartläggning, eftersom de nyckeltal som ska rapporteras inte kräver några bedömningar utan enkelt kan tas fram. Ett krav på rapportering kan därför med fördel kombineras med dagens krav på lönekartläggning, vilket kan ge en samlad effekt.

3.6.4 Löncertifiering

Även om den isländska modellen av många ses som positiv finns det flera skäl mot att införa den i Sverige (se avsnitt 3.5.3). En kombination av lönekartläggning och certifiering framstår som onödigt betungande för arbetsgivare, och det framstår inte som lämpligt att ersätta lönekartläggning med certifiering (se vidare kapitel 5). De relativt frekventa kontroller som på Island är en del av certifieringsprocessen framstår som positiva, men bör kunna ske genom samverkan och ökad tillsyn. Det är också viktigt att betona att modellen tillkom mot bakgrund av ett initiativ från arbetsmarknadens parter.

Vidare bygger modellen inte på samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den ger heller ingen transparens för arbetstagare eller utomstående, varför det finns en risk för att arbetsgivarens egen uppfattning läggs till grund för den utomstående kontroll som sker inför certifiering. Vi bedömer sammantaget att löncertifiering inte bör införas.

3.6.5 Identifierade begränsningar i de analyserade modellerna

Bedömning: De analyserade modellerna tar i vissa avseenden i första hand sikte på löneskillnader mellan personer med samma arbetsgivare. Löneskillnader som har samband med marknadslöneläget påverkas inte nödvändigtvis av modeller som bygger på bedömningar av diskriminering eller osakliga löneskillnader. Det finns därför ett behov av att klargöra under vilka förutsättningar marknadslöneläget utgör ett godtagbart skäl för avsteg från likalöneprincipen.

De tre modeller vi analyserat har en gemensam ram i det att de i vissa avseenden primärt tar sikte på löneskillnader mellan personer med samma arbetsgivare. Såväl den tyska modellen som de svenska reglerna om lönekartläggning bygger uttryckligen på jämförelser mellan anställda hos samma arbetsgivare, och detta är också en viktig del av den isländska modellen.⁶³ Modellerna tar alltså inte sikte på löneskillnader mellan arbetstagare som har olika arbetsgivare. En minskning av lönegapet mellan kvinnor och män hos respektive arbetsgivare är dock alltså önskvärd och kan bidra till en minskning av det aggregerade lönegapet. Samtidigt bör det betonas att arbetsgivare inte undantagslöst kan lastas för något som de inte har direkt kontroll över. Detta torde dock inte bli effekten av någon av de analyserade modellerna. Däremot är det viktigt att understryka värdet av relevanta jämförelser mellan arbetsgivare. Två faktorer som kan bidra till detta är lönetransparens för arbetssökande (se avsnitt 3.6.2) och tillgång för allmänheten och media till nyckeltal om löneskillnader mellan kvinnor och män (se avsnitt 3.5.2). Samtidigt är det svårt att se att denna typ av åtgärder ensamt ska kunna sluta det aggregerade lönegapet.

⁶³ Det kan i detta sammanhang vara värt att notera att det enligt kanadensisk rätt i vissa fall krävs jämförelser även när det saknas en jämförelseperson på arbetsplatsen. Det sker då antingen genom den så kallade proxy-metoden som innebär en jämförelse med ett likvärdigt arbete hos en annan, jämförbar arbetsgivare, eller genom att en jämförelselön räknas ut med hjälp av en lönekurva för övriga anställda. En analys av detta faller dock utanför våra direktiv.

Betydelsen av marknadslöneläget

Marknadslöneläget för olika arbeten är en vanligt förekommande förklaring till löneskillnader mellan kvinnor och män som utför olika, men likvärdiga, arbeten.⁶⁴ Detta har i förekommande fall bedömts innebära att löneskillnader mellan arbetstagare som i övrigt är i en jämförbar situation inte utgör diskriminering eller osakliga löneskillnader. Om ett visst arbete har undervärderats strukturellt, snarare än bara i ett enskilt fall, kan det få till följd att den lön som i allmänhet betalas för arbetet är ett uttryck för just undervärdering jämfört med likvärdiga, icke kvinnodominerade arbeten. Marknadslöneläget kan då komma att spegla den strukturella undervärderingen. Modeller som uteslutande tar sikte på att motverka diskriminering eller osakliga löneskillnader hos en arbetsgivare kan därför inte antas ha någon påverkan i sådana fall. Paradoxalt nog kan därmed det faktum att ett kvinnodominerat arbete i allmänhet är lägre avlönat än ett likvärdigt, icke kvinnodominerat arbete innebära att löneskillnaden inte minskar till följd av lönekartläggning eller motsvarande.

Det är därför viktigt att det i varje enskilt fall är tydligt huruvida en viss löneskillnad faktiskt har samband med marknadslöneläget, eftersom ett av syftena med lönekartläggning är just att upptäcka den strukturella undervärderingen av kvinnodominerat arbete (prop. 1999/00:143). OECD rekommenderar lagstiftning som bidrar till att korrigera den historiska undervärderingen av kvinnodominerat arbete (OECD 2021a).

Gällande lönekartläggning har frågan behandlats i förarbeten och av Nämnden mot diskriminering (se avsnitt 3.3.2). Det finns ett behov av att inför kommande revidering av reglerna på området beakta behovet av att klargöra under vilka förutsättningar marknadslöneläget utgör en godtagbar förklaring.⁶⁵

⁶⁴ Se vidare Fransson (2007).

⁶⁵ Ett alternativ är att klargöra det i lagtext, vilket gjorts i Kanada. Därigenom blir informationen om de rättsliga ramarna för analysen mer lättillgängliga för de som ska genomföra en lönekartläggning.

4 Kartläggning och analys av hur löneskillnader kan följas över tid

Regeringens jämställdhetspolitiska mål om ekonomisk jämställdhet har ett tydligt livsinkomstperspektiv; kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Ett envist kvardröjande könslönegap, som visserligen har minskat över tid, visar dock att delmålet ännu inte har uppnåtts. I detta kapitel redovisar vi vårt uppdrag som avser frågeställningar om statistik- och analysbehov för att kunna följa utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män över tid. Enligt direktiven ska vi, för att främja jämställda löner genom att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män,

- kartlägga behovet av statistik över löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå,
- analysera hur löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå kan följas över tid, samt
- väga nyttan av sådan statistik mot eventuell administrativ börda för arbetsgivare.

Statistik och analyser har en viktig roll i att ge en opartisk beskrivning av samhällsutvecklingen. Ur ett demokratiperspektiv behövs statistik och analyser för att öka individens möjlighet till insyn vid uppföljning och ansvarsutkrävande när riksdag och regering fattar beslut i olika politiska frågor. Det är väl känt att kvinnor i genomsnitt har lägre löner än män. Det gäller såväl i Sverige som i alla andra länder. Den kunskap om löneskillnader som vi har i dagsläget bygger i stor utsträckning på statistik och analyser som Medlingsinstitutet, SCB och parterna på arbetsmarknaden publicerar.

Vi har i genomförandet av uppdraget inhämtat synpunkter från parterna på arbetsmarknaden, Medlingsinstitutet och SCB. Mot bakgrund av ovanstående ser vi ett behov av analyser som kompletterar dagens analyser och av utökad statistik för att kunna följa utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män på olika nivåer. Inom ramen för våra direktiv lämnar vi därför i detta kapitel två konkreta förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Det första förslaget är att en lämplig myndighet gör en jämställdhetsanalys av skillnader i löneinkomster och andra inkomster vart fjärde år. Det andra förslaget är att utvidga SCB:s befintliga regeringsuppdrag, som handlar om hur situationen ser ut på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, till att även innehålla en analys av den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning. Syftet med dessa förslag är att utöka den befintliga kunskapsbasen genom att komplettera dagens analyser med analyser som har andra perspektiv och att synliggöra löne- och inkomstskillnader för olika grupper och en större del av populationen. Jämställdhetsanalyser av skillnader i löneinkomster och andra inkomster kan utgöra ett viktigt bidrag ifråga om hur samhällets resurser i vissa avseenden kan användas så att de gör mest nytta för samhällsinvånarna.

Kapitlet är disponerat som följer: Först beskriver vi bakgrunden till deluppdraget och redogör för olika sätt att mäta och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män. Därefter kartlägger vi befintlig statistik som är relevant för att kunna analysera och belysa löneskillnader mellan kvinnor och män och andra grupper. Vi redovisar även synpunkter när det gäller behov av statistik över löneskillnader från de aktörer som ansvarar för den statistik vi kartlägger det vill representanter för arbetsmarknadens parter, Medlingsinstitutet och SCB. Avslutningsvis presenterar vi en sammanfattande analys där vi redogör för våra förslag och bedömningar för att kunna följa utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivar- och andra lämpliga nivåer såsom på bransch-, sektor- och nationell nivå över tid samt för att kunna analysera utvecklingen av löneskillnader med hjälp av annan relevant information som till exempel avtalsområde, arbetstid och anställningsformer.

4.1 Bakgrund

En bakgrund till deluppdraget är de förslag som Riksrevisionen lyfter fram i sin granskning av diskrimineringslagens krav på lönekartläggning (RiR 2019). Riksrevisionen konstaterar att lönekartläggningarnas utrymme för att motverka löneskillnader mellan kvinnor och män har minskat över tid, samtidigt som också löneskillnaderna har minskat (RiR 2019). Enligt Riksrevisionen behövs bättre kunskap om hur löneskillnader på arbetsgivarnivå utvecklas över tid och hur de skiljer sig mellan arbetsgivare av olika storlek och mellan olika branscher. Ett sådant underlag kan användas för att utveckla åtgärder som syftar till att minska löneskillnader mellan kvinnor och män. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att ge Medlingsinstitutet i uppdrag att följa utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå och att utreda om lagstiftningen om lönekartläggning kan anpassas till arbetsgivarnas storlek i termer av antal anställda och om de kan göras mindre arbetskrävande för arbetsgivare.

Fler instanser än Riksrevisionen har rekommenderat att regeringen bör uppdra åt Medlingsinstitutet att utveckla sina analyser av löneskillnader mellan könen. Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, JA-delegationen, (SOU 2015:50) rekommenderade regeringen att ge Medlingsinstitutet i uppdrag att se över och utveckla den officiella lönestatistiken tillsammans med arbetsmarknadens parter. JA-delegationen ansåg att möjligheten att redovisa löner per avtalsområde och/eller bransch borde övervägas och att möjligheten att analysera annan avtalsrelevant information, som till exempel arbetstid, semesterdagar, anställningsformer och anställningstrygghet borde undersökas. Även Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46) rekommenderade regeringen att ge Medlingsinstitutet i uppdrag att redovisa mer omfattande analyser som även speglar den horisontella lönesegregeringen på svensk arbetsmarknad. Den hänvisade till JA-delegationens förslag och menade att Medlingsinstitutets redovisning bör inkludera analyser av löneskillnader på andra nivåer än bara yrke, exempelvis bransch, samt att analyserna bör ta hänsyn till faktorer som fångar upp ansvar och krav i yrket, arbetsinnehåll och förhållanden (SOU 2020:46). Vårt deluppdrag relaterar i stor utsträckning till Riksrevisionens, JA-delegationens och Jämlikhetskommissionens förslag.

Utifrån den rådande diskussionen om Medlingsinstitutets löneanalyser, kan vi konstatera att det fortfarande behövs mer kunskap

om hur löneskillnader mellan kvinnor och män bäst kan följas över tid. Att mäta och redovisa könsuppdelad statistik på genomsnittliga löner tillsammans med annan relevant könsuppdelad information såsom tjänstgöringsomfattning och antal anställda på arbetsgivarnivå, kan vara ett sätt att över tid dels följa lönesättningen, dels få en uppfattning om hur könsskillnader av löner, tjänstgöringsomfattning och antal anställda ser ut inom den egna organisationen. Men som visas i kapitel 2 förekommer osakliga löneskillnader och lönediskriminering på olika grunder och i olika former, vilket innebär att löneskillnader också behöver mätas/angripas (eller dekomponeras) på andra nivåer än på bara arbetsgivarnivå.

Att mäta omfattningen av löneskillnader som kan betraktas som osakliga är inte en enkel uppgift, i synnerhet inte när vi talar om olika former av diskriminering som kräver olika metodologiska angreppssätt. Redan 1997 konstaterade den statliga utredningen *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?* (SOU 1997:136) att ett generellt problem när det gäller empiriska studier är att alla de faktorer som är relevanta för lönesättningen inte går att observera. Det gäller än i dag. Exempelvis saknas uppgifter om i vilken utsträckning kvinnor och män skiljer sig åt vad gäller exempelvis ansvar och krav i arbetet, arbetsinnehåll, kunskaper och färdigheter och i vilken utsträckning dessa faktorer värderas olika för kvinnor och män. Det innebär att sådana uppgifter på anställda saknas i den officiella lönestrukturstatistiken. En delförklaring kan vara att partsgemensam lönestatistik inte har ett enhetligt klassificeringssystem för att mäta kunskap, färdigheter, krav och ansvar i arbetet, som är kriterier för att bedöma likvärdigt arbete. Vi kommer i vår kartläggning att beskriva detta mer utförligt.

4.1.1 Vad menar vi med begreppet statistik?

Vad som menas med begreppet statistik kan ges olika innebörd i olika sammanhang. Dels är statistik benämningen på en vetenskaplig disciplin och avser i mer allmän mening sifferbaserade uppgifter som beskriver en företeelse eller en verksamhet. Dels innefattar begreppet statistik metoder för att samla in, bearbeta och analysera statistiska material. Vi använder framför allt begreppet statistik som benäm-

ningen på sifferuppgifter, men vi redogör även för olika metoder att mäta och analysera löneskillnader.¹

Statistik i betydelsen sifferbaserad information om löneskillnader mellan kvinnor och män som aggregeras och redovisas på arbetsgivar-nivå kan framför allt vara ett viktigt verktyg för arbetsmarknadens parter och för enskilda individer. Kan den könsuppdelade statistiken dessutom göras transparent blir det ett än mer effektivt verktyg.² I avsnitt 4.5 beskriver vi hur statistik och lönetransparens är två kompletterande verktyg som kan öka insynen i lönesättningen och främja jämställda löner. Om den transparenta lönestatistiken dessutom redovisas tillsammans med arbetsgivarspecifik information om exempelvis bransch-, sektorstillhörighet, könssammansättning (i termer av kvinnodominerad, könsneutral och mansdominerad) och storlek (i termer av antal anställda), skulle statistiken även kunna redovisas på bransch- eller sektornivå och på så vis möjliggöra en uppföljning av löneskillnader för jämförbara arbetsgivare.

Statistiken kan också redovisas i absoluta tal (exempelvis genomsnittliga löner för kvinnor och män) eller i relativa tal (exempelvis kvinnors genomsnittliga löner i procent av mäns löner) på de respektive nivåerna. Statistik som avser metoder för att analysera statistiskt material behöver också diskuteras eftersom de metoder och analyser som tillämpas kan påverka resultatet. Tillförlitlig statistik är en förutsättning för ökad kunskap om hur insatser och åtgärder bör utformas för att främja jämställda löner. När vi vill komma åt osakliga löneskillnader är det viktigt att statistiken kan analyseras och redovisas för jämförbara individer eller grupper. Även i detta avseende är det viktigt att diskutera de metoder och analyser som tillämpas för att förstå hur exempelvis löneskillnader har justerats och på så vis få en ökad förståelse för löneskillnadernas grund och utveckling.

Den officiella statistiken kring löner och löneinkomster som vi diskuterar i detta kapitel omfattar den officiella lönestrukturstatistiken och den officiella inkomststatistiken. Vår kartläggning av den befintliga statistiken visar att den största skillnaden mellan dessa två i avseenden, som relaterar till lön och löneinkomster, är att de har olika

¹ Ett till statistik närliggande begrepp är "data" som används för att beskriva en uppbyggnad av ett statistiskt system. I betänkandet utgår vi från Statistikutredningen (SOU 2012:83) som definierar tre olika typer av data: i) makrodata som avser statistik i dagligt tal det vill säga aggregerat till en given övergripande nivå, ii) mikrodata som är den lägsta nivån av data som ligger till grund för statistik och iii) metadata som betyder information om data ("data om data") och som handlar om att definiera och beskriva mikro- och makrodata.

² Se kapitel 3 för en analys av lönetransparens.

utfallsvariabler (den förstnämnda har lön och den sistnämnda löneinkomster) och har olika täckningsgrad över löntagare i befolkningen. Lönestrukturstatistiken är en totalundersökning i offentlig sektor och en urvalsundersökning i privat sektor och innehåller uppgifter om heltidsekvivalent månadslön för anställda mellan 18–66 år, som har en tjänstgöringsomfattning om minst fem procent och en månadslön på minst 12 000 kronor. Inkomststatistiken är i stället registerbaserad och innehåller uppgifter om samtliga individers löneinkomster, inklusive de som redovisar nollinkomster. Utöver denna statistik har arbetsmarknadens parter tillgång till partsgemensam lönestatistik som hämtas från arbetsgivarnas lönesystem. Denna statistik är mer detaljerad än den officiella lönestatistiken och utgör ett viktigt verktyg för parterna i lönebildningen.

4.1.2 Lönebegrepp – lön och löneinkomst

För att kunna jämföra löner mellan kvinnor och män behöver lönestatistik kunna fånga upp alla viktiga löneelement som hamnar i lönekuvertet. I rutan nedan redogör vi för de olika löneelementen. Enligt fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF), artikel 157 punkt 2, är lön en ersättning för utfört arbete eller förberedelser för ett arbete som omfattar alla förmåner i form av kontanter eller naturaförmåner som arbetstagaren, direkt eller indirekt, får av arbetsgivaren på grund av anställningen. Eftersom lönen regleras genom kollektivavtal och/eller individuella anställningsavtal kan lörens olika delar variera mellan olika branscher beroende på kollektivavtal eller praxis i den aktuella branschen. Lönen kan därför se olika ut beroende på vilka lönedelar som ingår, dess löneform och redovisningsätt.³ Ett antal tidsvariabler som avtalad arbetstid och/eller faktiskt arbetad tid samt antalet avtalade semesterdagar är då också viktiga att inkludera i beräkningen av månadslön.

Som vi har redogjort för i kapitel 2 är en avgörande del i att mäta ekonomisk jämställdhet vilket löne- och inkomstbegrepp som tillämpas. Inkomst är ett vidare begrepp än lön som innefattar både lön

³ I en rapport från Näringsdepartementet (2000) påtalas att lönestatistiken behöver synliggöra de olika löneelementen så att det är möjligt att jämföra varje löneelement för sig.

och annan inkomst (lön är en inkomstkälla).⁴ Medlingsinstitutet definierar lön som ersättning för arbete per tidsenhet där tim- och deltidslöner har räknats om till heltidslöner (månadslön, se mer i faktarutan nedan). En löneinkomst är däremot det faktiska intjänade beloppet som erhålls för utfört arbete eller förberedelser för arbete. Skillnaden mellan en heltidsekvivalent lön och löneinkomst är att den förstnämnda omvandlar tim- och deltidslöner till heltidslöner för att ta hänsyn till anställningens omfattning. Löneinkomsten är däremot det belopp som man faktiskt får i lönekuvertet och som dels beror på lön per tidsenhet dels på hur mycket man har arbetat under en månad. Till skillnad från löneinkomsten omfattar inte den heltidsekvivalenta månadslönen ersättningar från belöningsystem såsom årsvisa bonusar, vinstdelningar eller tilldelning av aktier/optioner, ersättningar som baseras på den anställdas prestation eller företagets resultat eller andra förmåner som arbetstidsförkortning, övertidserättning, semester, avgångsvederlag om de ligger utanför den ordinarie grundlönen eller kollektivavtalen (se exempelvis SCB 2019, Medlingsinstitutet 2021a).

Ur ett jämställdhetsperspektiv kan skillnaden mellan en heltidsekvivalent månadslön och löneinkomst vara betydande. Kvinnor och män kan till exempel ha samma timlön, men olika löneinkomster, beroende på tjänsteomfattningen. Eftersom kvinnor i större utsträckning än män är deltidarbetande har de i genomsnitt betydligt lägre löneinkomster än heltidarbetande. En annan skillnad är att det är vanligare att män har olika former av löneförmåner och bonus (se exempelvis Saco 2009). Om den heltidsekvivalenta månadslönen som finns i lönestrukturstatistiken missar att fånga upp lönedelar som män innehar i större omfattning än kvinnor, finns en risk för att de löneskillnader som observeras med hjälp av lönestrukturstatistiken underskattas. Löneinkomsten fångar å andra sidan upp alla de faktiskt intjänade lönedelarna, men för att löneinkomsten ska bli jämförbar mellan kvinnor och män bör den analyseras tillsammans med en tidsvariabel som mäter den arbetade tiden.

⁴ Som inkomst räknas löneinkomst och annan arbetsinkomst (tjänsteinkomst), kapitalinkomst, inkomst från näringsverksamhet och transfereringar såsom föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning, bostadsbidrag, studiemedel med mera.

Lönedelar, löneformer och redovisning av lön

Lönen kan bestå av fasta och rörliga lönedelar:

- Fasta lönedelar utgörs av fast lön (i förväg fastställt belopp) och fasta tillägg som exempelvis chefstillägg och så kallade naturaförmåner som lunchkuponger och tjänstebil.
- Rörliga lönedelar utgörs av rörlig lön (prestations- och resultatlön som provision och bonus) och rörliga tillägg som exempelvis övertidsersättning, ersättning för obekvämt arbetstid, jourersättning, helglön samt skiftarbetsstillägg.

Löneformen kan anges i tidsenhet, resultatenhet eller i kombinationer av båda:

- Lön per arbetad tid i form av tim-/dag-, vecko- eller månadslön.
- Lön efter resultat i form av olika typer av prestationslön såsom ackordslön, arvode och provision eller lön som styrs av företagets resultat såsom bonus och premielön.

Lön kan redovisas på olika sätt:

- Grundlön eller överenskommen lön som är den lön som framgår i ett anställningsavtal, vilken oftast motsvarar anställningens omfattning. Grundlönen för deltidarbetande är vanligtvis lägre än för heltidsarbetande.
- Utbetald lön som sker efter den så kallade kontantprincipen är den lön som är tryckt på lönebeskedet, vilken påverkas av både faktisk arbetstid och av bland annat ledigheter, ersättningar och avdrag.
- Heltidsekvivalent lön som är en omräknad deltidslön till heltidslön som tar hänsyn till anställningens omfattning. Genom att exempelvis dividera en deltidslön med sysselsättningsgraden och multiplicera med hundra kan en deltidslön räknas om till en motsvarande heltidslön (se Saco 2011).

Lönestrukturstatistikens heltidsekvivalenta lön

Medlingsinstitutet definierar lön som ersättning för arbete per tidsenhet där tim- och deltidslöner har räknats om till heltidslöner (heltidsekvivalent månadslön). Den månadslön som används är ett bruttolönemått som sammantaget innehåller avtalad fast lön inklusive fasta lönetillägg och ett stort antal rörliga lönetillägg som kan skilja sig något mellan sektorer.

- I offentlig sektor består lönen av en grundlön plus rörliga lönetillägg och förmåner.
- I privat sektor anges lönen som månadslön för tjänstemän och timlön för arbetare och inkluderar förmåner, jour- och beredskapsersättning, väntetids- och reseersättning. För arbetare inkluderas även helglön, men inte övertidsersättning.

Lön från belöningsystem som exempelvis årliga bonusar, vinstdelningar, tilldelning av aktier/optioner eller andra oregelbundna ersättningar ingår inte lönestrukturstatistiken. Den innehåller inte heller information om avtalstillhörighet för den anställde.

Inkomststatistikens löneinkomst

Löneinkomst som används i den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) inbegriper den del av inkomst från tjänst som arbetsgivaren betalar ut och som månatligen lämnas som kontrolluppgift till Skatteverket från arbetsgivare (det vill säga bruttolön, förmåner, bonusar, traktamenten, avgångsvederlag med mera). SCB redovisar inkomstuppgifter efter tre inkomstslag som utgår från inkomstskattelagen: inkomst från tjänst, inkomst från näringsverksamhet och inkomst från kapital. Löneinkomsten är den utbetalda lönen som sker efter kontantprincipen och som innehåller både fasta och rörliga lönedelar.

4.2 Att mäta löneskillnader

Att löneskillnader mellan kvinnor och män mäts är avgörande för att veta hur stora skillnaderna är. Att löneskillnaderna mäts är även centralt för att vi ska kunna få en uppfattning om hur långt regeringen har kommit i att uppnå målet om ekonomisk jämställdhet. För att främja jämställda löner behövs kunskap om faktorer som påverkar löneskillnaderna och hur dessa ska analyseras och rapporteras. Det behövs också metoder för att mäta och visualisera statistiken på ett transparent sätt, så att resultaten kan användas av regeringen och arbetsmarknadens parter till policyutveckling och som beslutsunderlag.

En del av de faktorer som ger upphov till löneskillnader mellan kvinnor och män riskerar att förbli dolda om inte adekvata mått och begrepp används för att beskriva och mäta löneskillnader. En grundförutsättning för mätning är emellertid att det som avses att mätas är mätbart. Det kan därför diskuteras huruvida vissa faktorer eller egenskaper hos individer är mätbara, hur entydiga olika mått är samt problematiken som finns kring mätfel. Till exempel kan egenskaper eller företeelser som är viktiga att mäta befinna sig på skilda nivåer av mätbarhet, vilket innebär att mätning inte bara ur praktisk utan också ur en begreppsmässig synpunkt kan bli problematisk.

Ett vanligt sätt att beskriva löneskillnader är att utgå från de ovägda eller ojusterade löneskillnaderna, det vill säga den totala skillnaden i genomsnittslönerna mellan kvinnor och män. Medlingsinstitutet, som är ansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken, publicerar löpande en årlig rapport om löneskillnader mellan kvinnor och män som även innehåller skattningar av det genomsnittliga könslönegapet, vilket uppmäts genom skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga heltidsekvivalenta månadslöner i procent. I årsrapporterna analy-

seras också justerade löneskillnader genom både så kallad standardvägning och regressionsanalys (se exempelvis Medlingsinstitutet 2020a, 2021a). En löneanalys kan därför kontrollera/standardisera för ett antal mätbara och relevanta faktorer som antas ligga bakom löneskillnader mellan kvinnor och män. Genom att räkna bort skillnader som kan förklaras av faktorer som utbildningsnivå, ålder, arbetstidsomfattning, yrke med mera fås ett justerat/standardiserat mått på löneskillnaden. Det är denna skillnad som ofta benämns som den oförklarade löneskillnaden, det vill säga skillnader som inte kan förklaras utifrån tillgänglig statistik och information.

Ibland tolkas den oförklarade skillnaden som ett mått på diskriminering. Denna tolkning är dock problematisk eftersom det är svårt att med hjälp av statistik leda i bevis förekomsten av lönediskriminering. Löneskillnaden är enbart oförklarad i statistisk mening. Till exempel kan kvinnor och män med liknande kvalifikationer och arbetsrelevanta egenskaper hamna i olika befattningar på grund av att kvinnor diskrimineras vid anställning, befordran och/eller i tilldelningen av arbetsuppgifter som leder till löneskillnader mellan kvinnor och män (det vill säga en vertikal lönesegregering som vi beskriver i kapitel 2). Den del av löneskillnaden som förklaras av statistik kan vidare dölja diskriminering om de variabler som man kontrollerar för har påverkats av könsdiskriminering. Eftersom löneskillnader som har samband med kön förekommer i olika former och på olika nivåer behöver analyser av löneskillnader också förstås och angripas utifrån olika perspektiv. Det kan därför vara nödvändigt att även redovisa en uppdelning (dekomponering) av löneskillnader mellan kvinnor och män efter de faktorer som orsakar skillnaderna (både sakliga och osakliga faktorer), eftersom möjligheterna och medlen att motverka skillnaderna är förknippade med orsakerna till dessa (se även SOU 1997:136).

4.2.1 Olika metoder för att mäta förekomsten av lönediskriminering

För att kunna angripa och eliminera osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män, behöver vi kunna mäta de faktorer som orsakar dessa. Begreppet osakliga löneskillnader diskuteras mer ingående i kapitel 3. Osakliga löneskillnader kan vara, men inte alltid, diskriminering. I det här kapitlet kommer vi att beskriva lönediskriminering

i en vidare bemärkelse än diskriminering enligt diskrimineringslagen när vi diskuterar olika mätmetoder.

Att mäta osakliga löneskillnader och/eller lönediskriminering kan vara svårt eftersom det kan inbegripa olika former av lönediskriminering, vilket ställer krav på både tillgänglig statistik och den metod och analysansats som tillämpas. Enligt DO (2021) kan antal anmälningar, tips och klagomål om upplevd diskriminering till DO samt antal fällande domar om lönediskriminering utgöra viktig kunskap om hur diskriminering kan yttra sig i samhället.⁵ Ett sådant mått är av olika skäl ingen indikation på förekomsten av lönediskriminering eftersom det inte med någon säkerhet kan visa i vilken utsträckning diskriminering förekommer.⁶

Ett annat mått på lönediskriminering är ett självrapporterat mått som skapas genom enkätundersökningar. Ett sådant mått används bland annat i en enkätundersökning av SCB för regeringens delmål *Främja och verkställ icke-diskriminerande politik och lagstiftning* (SCB 2021c).⁷ Undersökningen baseras på att ett urval där individer uppger om de upplevt diskriminering eller kränkande behandling de senaste tre månaderna. Urvalsundersökningar är en förekommande metod för att mäta förekomsten av upplevd diskriminering, men är också en metod som riskerar att ha problem med bortfall och mätfel, som leder till både över- och underskattningar.⁸ Detta har lett till en växande forskningsinriktning mot experimentella metoder för att kunna fastställa förekomsten av diskriminering (se Nekby 2006 för

⁵ År 2020 fick till exempel DO 2 882 anmälningar, tips och klagomål som rörde diskriminering. De flesta av dessa berörde arbetslivet och 44 procent av dem var kopplade till kön som diskrimineringsgrund. Det saknas uppgifter om hur många av dessa som rörde lön.

⁶ För det första kan det vara svårt för en arbetstagare som blir diskriminerad av sin arbetsgivare att veta att så är fallet. För det andra kan arbetstagaren avstå från att påtala diskriminering, till exempel av rädsla för repressalier. För det tredje har fackförbund förtur på att föra talan för sina medlemmar i diskrimineringsfrågor (6 kap. 2 § tredje stycket DL), vilket kan innebära att den enskilde antingen får en lösning på sin situation eller upplever att det är lönlöst att driva frågan rättsligt och av något av dessa skäl avstår från att anmäla. För det fjärde kan arbetstagaren avstå från en anmälan av andra skäl, till exempel att hen upplever att det är svårt att få rätt i lönediskrimineringsfrågor. Sammanfattningsvis är antalet anmälningar till DO ingen bra indikation på förekomsten av lönediskriminering.

⁷ www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/agenda-2030/mal-16/delmal-16.b. Hämtat 22.01.17.

⁸ Överskattningar kan förekomma om respondenten upplever diskriminering på grund av faktorer som inte omfattas av diskrimineringslagen. Underskattningar kan förekomma om respondenten har blivit utsatt för diskriminering enligt lagen, men inte haft någon kännedom om det, inte vågat berätta eller är så van vid diskriminering att hen inte längre reflekterar över det. På liknande sätt kan över- och underskattningar även förekomma vid kvalitativa metoder, genom exempelvis intervjuer, som innebär att det även vid sådana metoder kan vara svårt att säkerställa om diskriminering har förekommit.

en utförlig diskussion kring att mäta och säkerställa diskriminering).⁹ Forskningen har också kunnat belägga att olika former av diskriminering förekommer (se kapitel 2 där de olika formerna beskrivs). Analysresultatens överförbarhet till andra sammanhang och dess tillförlitlighet har oftast diskuterats utifrån dess validitet. Medan den interna validiteten handlar om analysresultatens grad av trovärdighet, handlar den externa validiteten om resultatens grad av överförbarhet till andra situationer, det vill säga dess generaliserbarhet. Fördelen med experimentella metoder är att de har potentialen att producera en hög intern validitet när det gäller fastställandet av ett kausalt samband för exempelvis förekomsten av diskriminering. Däremot är de oftast utförda i en viss kontext och i en experimentell situation, och kan endast undersöka vissa aspekter av diskriminering.¹⁰ Det kan även vara både kostsamt och logistiskt svårt för en myndighet att tillämpa experimentella metoder för kontinuerliga uppföljningar av löneskillnader.

Regressionsanalyser av icke-experimentella och observerade data är ett vanligt förekommande tillvägagångssätt för att analysera löneskillnader och för att få en indikation om omfattning av lönediskrimineringen. Bland annat tillämpar många befintliga analyser av löneskillnader regressionsmetoder, som bland annat beskrivs i avsnittet 4.2.3 Fördelen är att metoden har potentialen att producera en hög extern validitet eftersom representativa urval- eller registerdata kan användas. Om tillräckliga data finns är metoden flexibel för analyser utifrån olika angreppssätt och på olika nivåer. Till exempel kan löneskillnaderna analyseras genom en dekomponering av skillnader i genomsnittlig lön mellan kvinnor och män i ”förklarade” och ”oförklarade” delar, något vi kommer att återkomma till senare (se även Arai & Thoursie 1997, Fortin m.fl. 2011, Konjunkturinstitutet 2013). Jämfört med experimentella metoder har regressionsmetoder inte samma förmåga att isolera kausala samband. Ingen metod är emellertid så pass flexibel att den kan belysa det som kallas värdediskriminering, vilket framför allt beror på bristande data och svårigheter i att definiera och kvantifiera lika och likvärdiga arbeten snarare än på metoden som sådan.

⁹ Förespråkare för dessa metoder menar att det i princip inte går att undersöka lönediskriminering utan att använda sig av en experimentansats som skapar ett kontrafaktiskt utfall.

¹⁰ Värdediskriminering är till exempel svårt att undersöka med experimentella metoder eftersom det inte går att skapa kontrafaktiska fall i experimentet. Men det finns även svårigheter med att mäta värdediskriminering utifrån andra tillvägagångssätt, såsom genom enkäter eller regressionsmetoder.

4.2.2 Utmaningar att definiera och kvantifiera likvärdiga arbeten

Enligt diskrimineringslagen ska arbetsgivares arbete med lönekartläggningar och löneanalyser bland annat avse skillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (3 kap. 9 § DL). Enligt lagen är ett arbete att betrakta som likvärdigt om den sammantagna bedömningen av de krav arbetet ställer och dess natur kan anses ha lika värde som det jämförda arbetet. Det gäller alltså värderande jämförelser av kraven på arbeten som den enskilda arbetsgivaren ska göra utifrån de kriterier som anges i lagen, det vill säga kunskap och färdigheter, ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden (se mer i kapitel 3). I stor utsträckning värderas arbeten som utförs av kvinnor lägre än arbeten som utförs av män (Arai & Thoursie 1997, Meyersson Milgrom m.fl 2001, SOU 1997:136).¹¹ Forskningen pekar på utmaningar med att definiera och kvantifiera likvärdiga arbeten genom empiriska mätmetoder. Odelstad (2017) belyser till exempel problematiken med begreppet likvärdiga arbeten då det inbegriper flera begrepp, både normativa och deskriptiva, såsom kunskap, färdigheter, ansvar och ansträngning. Blomskog och Bring (2009) menar att begreppet likvärdiga arbeten inte är ett mätproblem, utan snarare ett värderingsproblem, det vill säga ett normativt problem som har sin grund i lönepolitiska ställningstaganden. Författarna betonar att de arbetsvärderingar som den enskilde arbetsgivaren gör i arbetet med lönekartläggningar inte bör betraktas som en empirisk mätmetod, utan i stället bör ses som ett stödverktyg som arbetsgivaren kan använda för att systematisera sina bedömningar. Att empiriskt kunna mäta begreppet lika och likvärdigt arbete på en aggregerad nivå är därför inte självklart.¹²

JA-delegationen (SOU 2015:50) jämförde kvinnodominerade yrken i offentlig sektor med likvärdiga yrken i mansdominerade yrken i privat sektor. Metoden (den så kallade JA-modellen) utgår från yrkesklassificeringen Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK 2012) som bygger på ett internationellt system som används för att bland annat producera yrkesstatistik. Värderingen av yrken sker med hjälp av arbetsvärderingsverktyget *Analys lönelots* som är framtaget

¹¹ www.mi.se/lon-loneutveckling/en-interaktiv-bild-av-konssammansattningen. Hämtat 22.01.17.

¹² Det innebär inte att arbetsvärderingar inte är viktiga. Tvärtom, de utgör högst relevanta verktyg och hjälpmedel för att genomföra komplexa värderande jämförelser av arbeten men kräver också detaljerad och lokal kunskap om arbetet krav.

för att systematisera arbetskrav och bedöma kraven för likvärdigt arbete.¹³ Boschini (2018) pekar på att det kan vara problematiskt att det just är kvinnodominerade yrken i offentlig sektor som jämförs med mansdominerade yrken i privat sektor, då yrken i olika sektorer inte nödvändigtvis är jämförbara. Medlingsinstitutet (2021a) menar att förutsättningarna för lönebildning ser olika ut i olika delar av arbetsmarknaden och att det utgör en viktig förklaring till att löneläget är högre i den privata sektorn än i den offentliga.

4.2.3 Befintliga analyser av löneskillnader görs på olika nivåer

Vi har i uppdrag att analysera hur löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivar nivå eller annan lämplig nivå kan följas över tid. Befintliga analyser av löneskillnader görs i dag på olika nivåer. Vad som anses vara en lämplig nivå beror oftast på tillgången på data för att kunna kontrollera/standardisera för olika faktorer. Det handlar också om vad man vill fånga med statistiken. Enligt Medlingsinstitutet (2020b) finns en palett av beräkningar på storleken av löneskillnader mellan kvinnor och män. I tabell 4.1 presenteras resultat från Medlingsinstitutet (2021a), Arbetsgivarverket (2021)¹⁴ och Svenskt Näringsliv (2021a) som har gjort analyser av löneskillnader mellan kvinnor och män på olika nivåer utifrån olika datakällor.

Tabellen uppvisar variationer i resultat på analyserade löneskillnader som framför allt beror på olika urval och metod, men också på vilka faktorer som löneskillnaderna har justerats för. Medlingsinstitutet (2021a) visar en ojusterad löneskillnad på 9,8 procent och en justerad löneskillnad på 4,4 procent efter en så kallad standardvägning som tar hänsyn till yrke, sektor, utbildningskategori, åldersgrupp och om man arbetar hel- eller deltid.¹⁵ När Medlingsinstitutet analyserar

¹³ Verktuget ägdes fram till 2018 av DO, men ägs nu av Lönelotsarna som har vidareutvecklat metoden. Enligt Lönelotsarna (2020) värderas varje faktor utifrån de olika värderande kriterierna (utbildning, problemlösning, sociala färdigheter, ansvar, chefskap och arbetsförhållanden) med hjälp av information om varje yrke som finns i SSYK tillsammans med annan information om yrkets svårighetsgrad från bland annat Arbetsförmedlingen och Lönelotsarnas egna bedömningar.

¹⁴ Arbetsgivarverkets löneskillnadsrapport för statlig sektor görs från och med 2021 digitalt på webben med interaktiva diagram, tidigare har den gjorts som en publikation. Se www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/nyheter/2021/fortsatt-minskad-loneskillnad-mellan-kvinnor-och-man-i-staten. Hämtat 22.01.17.

¹⁵ Medlingsinstitutet väljer standardvägning framför regressionsanalys, men redovisar även resultat baserade på regressionsanalys i sina rapporter.

löneskillnaden mellan kvinnor och män med regressionsanalys rensas alla individer som saknar utbildningskod bort och löneskillnaden mellan kvinnor och män utan några kontroller är då 8,3 procent. Efter kontroll för individens ålder och utbildningsnivå ökar löneskillnaden till 11,6 procent, vilket enligt Medlingsinstitut (2021a) beror på en sammansättningseffekt och på att kvinnor i genomsnitt har högre utbildning och är äldre än män. När även variabeln yrke kontrolleras för minskar löneskillnaden mellan kvinnor och män till 3,8 procent, vilket antyder att yrke är den viktigaste förklaringsvariabeln. Medlingsinstitutets analys grundas på den officiella lönestrukturstatistiken som beskrivs mer ingående i nästa avsnitt. Svenskt Näringsliv analyserar löneskillnader mellan kvinnor och män, men baserat på en parts-gemensam lönestatistik som samlas in från Svenskt Näringslivs medlemsföretag. Den ojusterade löneskillnaden från deras analys är cirka åtta procent och den justerade löneskillnaden är på fyra procent efter en standardvägning som tar hänsyn till skillnader i yrke, näringsgren, utbildning, ålder, arbetstid, om man är chef eller inte samt vilket företag man arbetar på (Svenskt Näringsliv 2021a). Arbetsgivarverket, som är en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor, uppvisar en ojusterad löneskillnad på fem procent och en justerad löneskillnad på 0,7 procent när hänsyn har tagits till faktorer som ålder, utbildningsnivå, arbetstidsomfattning (hel-/deltid), om man är chef eller inte, erfarenhet, arbetsområde, grupperingsnivå och verksamhetsinriktning (Arbetsgivarverket 2020 och 2021). Arbetsgivarverkets analys baseras på en regressionsmetod och på en parts-gemensam lönestatistik inom det statliga avtalsområdet.

Att Arbetsgivarverkets resultat skiljer sig så pass från resultaten som redovisas i Medlingsinstitutet (2021a) och Svenskt Näringsliv (2021a) har i stor utsträckning att göra med att både metod och beräkningsunderlag skiljer sig åt och att det handlar om olika undersökningsgrupper, men också att Arbetsgivarverkets analys har justerats för fler faktorer. Till exempel tillämpar Arbetsgivarverket (2021) variabler från klassificeringssystemet Befattningsgruppering för statistik (BESTA) medan Medlingsinstitutet och Svenskt Näringsliv tillämpar yrkesvariabeln SSYK (se avsnitt 4.3). BESTA som är en befattningsgruppering för statistik i staten ger mer information i befattningar än vad SSYK som är generell för hela arbetsmarknaden gör. Merparten av Arbetsgivarverkets löneskillnad förklaras av att statsanställda kvinnor och män arbetar med olika arbetsuppgifter och på

olika nivåer. Enligt Arbetsgivarverket är det nivån på arbetet, det vill säga hur komplext och självständigt arbetet är, som påverkar löneskillnaderna allra mest, vilket tyder på att fler män än kvinnor har arbeten på högre strategisk nivå inom staten. Svenskt Näringsliv belyser komplexiteten i att mäta lönesättande faktorer inom företagen, såsom den sammantagna värderingen av arbetsuppgifternas svårighetsgrad, företagets behov, det utförda arbetet och individens egenskaper.

Tabell 4.1 Ojusterade och justerade löneskillnader mellan kvinnor och män 2020

Studie	Löne-skillnad	Justerad löneskillnad	Faktorer kontrollerade/standardiserade för	Undersökningsgrupp
Medlingsinstitutet (2021a)	9,8 %	4,4 % efter standardvägning	Åldersgrupp (fyra), utbildningskategori (två), arbetstidsomfattning (hel-/deltid), sektor och yrke (SSYK),	Totalundersökning i offentlig sektor och urval i privat sektor, anställda 18–66 år med lön på minst 12 000 kr per månad.
Svenskt Näringsliv (2021a)	7,8 %	4,0 % efter standardvägning	Ålder, utbildning, arbetstidsomfattning, näringsgren och yrke (SSYK), om man är chef eller inte, vilket företag man arbetar på.	Arbetare och tjänstemän som finns i Svenskt Näringslivs medlemsregister, omfattar företag med fler än tio arbetare eller fler än tio tjänstemän, 18–67 år.
Arbetsgivarverket (2021)	5,0 %	0,7 % efter regressionsanalys	Ålder, utbildningsnivå, utbildningsinriktning, arbetstidsomfattning (hel-/deltid), antal anställningsår, om man är chef eller inte, erfarenhet, arbetsområde, grupperingsnivå och verksamhetsinriktning.	Statsanställda med månadslön med arbetstidsomfattning över 39 procent.

Anm. Samtliga studier avser år 2020 och har en heltidsekvivalent månadslön som utfallsvariabel, vilken är den som ingår i den officiella lönestrukturstatistiken.

De tre studierna baseras på olika målpopulation och data som de har tillgång till, vilket leder till olika resultat på såväl aggregerad nivå som inom justerade faktorer. Medlingsinstitutet (2021a) lyfter till exempel fram den oförklarade löneskillnaden mellan könen på 4,4 procent

efter standardvägning. Det är alltså en genomsnittlig löneskillnad inom yrken och sektorer mellan jämförbara kvinnor och män (i termer av att de tillhör samma åldersgrupp, utbildningskategori och att de arbetar hel- eller deltid i lika stor utsträckning). Svenskt Näringsliv (2021a) justerade löneskillnader mellan jämförbara kvinnor och män avser inom yrken, sektorer och arbetsgivare. Arbetsgivarverkets (2021) justerade löneskillnader för jämförbara kvinnor och män avser inom befattningar, arbetsområden, arbetsnivåer och verksamhetsinriktningar.¹⁶

Svenskt Näringsliv och Arbetsgivarverket har olika urval för sina analyser som bygger på deras respektive medlemsregister, parts-gemensam lönestatistik, vilket beskrivs mer ingående i avsnitt 4.3.3. Att Svenskt Näringsliv och Arbetsgivarverket kan redovisa löneskillnader på en mer disaggregerad nivå än Medlingsinstitutet beror på att de har mer detaljerad information om löner bland anställda inom sina medlemsorganisationer. Att den justerade löneskillnaden minskar drastiskt när fler detaljerade variabler inkluderas i analysen kan framstå som att det inte finns någon ”oförklarad” del av löneskillnaden kvar och att analysen har lyckats kontrollera för alla de faktorer som kan hänföras till eventuell diskriminering. Problemet är dock att löneskillnader som exempelvis beror på värde- eller befattningsdiskriminering kan döljas bakom ”förklarade” löneskillnader. Att kontrollera för variabler som yrke och sektor kan med andra ord innebära att man kontrollerar för strukturella löneskillnader (se exempelvis Arai & Toursie 1997, Meyersson Milgrom m.fl. 2001, SOU 1997:136). Detsamma gäller eventuellt när man kontrollerar för hel- och deltid där det också kan finns stora skillnader mellan kvinno- och mansdominerade branscher. Det betyder att de löneskillnader som visas i tabell 4.1 mycket väl kan spegla en delmängd av de totala löneskillnaderna som skulle råda vid en dekomponering på olika nivåer (exempelvis inom och mellan yrken, se vidare i Arai & Thoursie 1997).

¹⁶ De redovisade löneskillnaderna gäller alltså efter att hänsyn har tagits till mätbara produktivitet- och arbetsrelaterade faktorer såsom arbetslivserfarenhet som approximeras med en åldersvariabel, utbildningsnivå, erfarenhet och arbetstidsomfattning.

4.2.4 En dekomponering av löneskillnader kan behövas

Kvantitativa metoder utgår ofta från att jämföra löneskillnader mellan så lika grupper av kvinnor och män som möjligt utifrån tillgängliga data. För att grupperna ska bli jämförbara kan löneskillnaderna behöva justeras för olika faktorer. I stora drag handlar det om att jämföra grupper av individer med samma genomsnittliga arbetsproduktivitet (se exempelvis Boschini 2017). Utifrån ett nationalekonomiskt perspektiv motiveras då olika lönenivåer utifrån individernas respektive produktivitetsnivå. I praktiken handlar det om att jämföra individer med liknande arbetsrelaterade egenskaper som är knutna till individen (så kallat humankapital), men ibland inkluderas även yrkes- och branschtillhörighet. Dock kan det vara problematiskt att inkludera yrkes- och branschtillhörighet. Till exempel beskriver Persson och Wadensjö i *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?* (SOU 1997:136) att skillnader i yrkes- och branschfördelning till en del kan bero på diskriminering och att ett inkluderande kan dölja förekomsten av diskriminering.¹⁷ Exempelvis kan värdediskriminering förekomma på arbetsgivar-, yrkes, sektor- och branschnivå och kan därmed döljas bakom dessa nivåer av justerade löneskillnader. En annan form av diskriminering är befattnings- eller fördelningsdiskriminering som innebär att kvinnor och män med liknande kvalifikationer hamnar i olika yrken på grund av diskriminering vid anställning eller befordran. Persson och Wadensjö menar att en uppdelning av löneskillnaderna mellan kvinnor och män i komponenter kan vara viktig eftersom det ökar förståelsen för varför löneskillnader mellan kvinnor och män uppstår. Med en ökad förståelse ges bättre möjligheter att hitta lämpliga och effektiva åtgärder att motverka uppkomsten av löneskillnader mellan könen.

Att tillämpa en dekomponeringsmetod är en vanlig metod, som även Eurostat tillämpar, för att förstå de olika variabelernas betydelse för löneskillnaderna mellan kvinnor och män (se exempelvis Leythienne & Pérex-Julián 2021, Leythienne & Ronkowski 2018). Det är en tvåstegsmetod som först skattar genomsnittslönerna för kvinnor och män separat genom regressionsanalys där hänsyn tas till arbetsrelevanta egenskaper.¹⁸ I ett nästa steg utförs en dekomponering och analys av

¹⁷ SOU 1997:136 var en delrapport till den så kallade Kvinnomaktutredningen (SOU 1998:6).

¹⁸ Den vanligaste dekomponeringsmetoden är den så kallade Blinder-Oaxaca dekomponering och där lönerna analyseras i logaritmerad form, samt är justerade i enlighet med Mincers (1974) löneekvationer.

lönestrukturen. På så vis kan man dela upp de arbetsrelaterade variablerna i olika grupper och separat studera effekterna av att kvinnor och män befinner sig i olika yrken och branscher. Saco (2018) tillämpar till exempel dekomponeringsmetoden för att studera hur stor del av könslönegapet i högskoleyreten som kan hänföras till skillnader i genomsnittlig lön inom respektive yrke och hur stor del som kan förklaras av att andelen kvinnor och män skiljer sig inom yrket. Le Grand (1997) tillämpar också dekomponeringsmetoden för att förstå varför anställda i kvinnodominerade yrken betalas sämre än de i mansdominerade. Även Arai och Thoursie (1997) gör en uppdelning av löneskillnaderna, men uppdelat i fyra komponenter (inom och mellan yrken), för att analysera både den vertikala och horisontella yrkessegregeringen.

4.3 Kartläggning av befintlig statistik för analyser av löneskillnader mellan kvinnor och män

I föregående avsnitt redogjorde vi för olika sätt att mäta och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män. Vi beskrev även hur några befintliga studier analyserar löneskillnader som har justerats för olika faktorer. I detta avsnitt redogör vi för begränsningar och variationer i resultaten som i stor utsträckning beror på vilka variabler som tas med i analyserna, det vill säga på vilken statistik som finns tillgänglig. Eftersom olika datakällor används i olika analyser kartlägger vi dessa källor och börjar med de delar av den officiella statistiken som SCB ansvarar för. Därefter beskriver vi den officiella lönestrukturstatistiken som Medlingsinstitutet ansvarar för och avslutningsvis kartläggs den partsgemensamma lönestatistiken.

4.3.1 Den officiella statistiken

Den officiella statistiken regleras huvudsakligen genom lag (2001:99) om den officiella statistiken (statistiklagen) samt förordning (2001:100) om den officiella statistiken (statistikförordningen). Statistikansvaret är decentraliserat och fördelat på statistikansvariga myndigheter (SAM-myndigheter). Enligt statistikförordningen ska statistikansvariga myndigheter dokumentera och kvalitetsdeklarera officiell statistik. Myndigheterna ska också utan avgift offentliggöra och hålla sådan statistik

allmänt tillgänglig inom ett allmänt nätverk för SAM-myndigheterna (det så kallade SAM-nätverket). Enligt förordningen ska de också inom sitt statistikområde utvärdera den officiella statistikens kvalitet. Individbaserad officiell statistik ska vidare vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta.

SCB är den myndighet som ansvarar för att samordna systemet för den officiella statistiken (SCB 2018b, 2021h). Det är regeringen som beslutar om vilka områden som ska ha officiell statistik och vilka myndigheter som ska ansvara för respektive område. Totalt finns 28 statistikansvariga myndigheter. Utöver SCB ingår bland annat Försäkringskassan, Medlingsinstitutet, Pensionsmyndigheten, Socialstyrelsen och Statens skolverk som producerar officiell statistik inom områdena som till exempel socialförsäkring, arbetsmarknad, utbildning och jämställdhet. Arbetsförmedlingen och Skatteverket administrerar och tillhandahåller också viktig officiell statistik inom områdena arbetsmarknad och jämställdhet, men är inte statistikansvariga myndigheter.

Det är av stor vikt att den officiella statistiken är täckande och håller hög kvalitet för att kunna återge en trovärdig och tillförlitlig bild av samhällsutvecklingen. Granskningar av den officiella statistiken har tidigare gjorts av Riksrevisionen (RIR 2015) och i Statistikutredningen (SOU 2012:83). Enligt dessa bör dagens statistiksystem vara fortsatt decentraliserat där respektive statistikansvarig myndighet har ett stort inflytande på statistiken inom sitt ansvarsområde för att kunna fatta beslut om dess innehåll och omfattning. Samtidigt belyser granskningarna att det ökande bortfallet i många statistiska undersökningar innebär allvarliga problem som hotar att minska den officiella statistikens kvalitet och tillförlitlighet. För att förstå vilka behov som finns för att utveckla den befintliga officiella statistiken, går vi igenom ett antal relevanta variabler som kan behövas för att ge en mer heltäckande bild över löneskillnaderna.

Kartläggning av variabler i den officiella statistiken för att analysera löneskillnader

Kartläggningen omfattar följande variabler: inkomster inklusive transfereringar, ålder, kön, arbetsgivare, sektor- och branschtillhörighet, yrke, arbetade timmar, anställningsform, utbildningsnivå, vistelse-tid i Sverige och födelse-region.

Inkomstuppgifter utgör ett viktigt komplement till befintliga löneanalyser som bygger på lönestrukturstatistiken, eftersom de ger en mer komplett bild över kvinnors och mäns livssituationer som kan förklara skillnader i löner. Inkomstuppgifterna hämtas från inkomst- och taxeringsregistret (IoT) som SCB ansvarar för (SCB 2021b). Registret innehåller bland annat individuppgifter över deklarerade inkomster, kontrolluppgifter på ersättningar för arbete, skatter, pensioner och transfereringar som härstammar från Skatteverkets arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI) och årliga kontrolluppgifter.¹⁹ Registret innehåller även uppgifter om juridiskt kön och ålder. Inkomststatistiken används i många viktiga undersökningar (SCB 2020c).²⁰

Uppgifter om arbetsgivare, bransch- och sektorstillhörighet finns i SCB:s företagsdatabas (FBD), som innehåller basinformation om företag och arbetsställen efter näringsgren enligt Standard för svensk Näringsgrensindelning (SNI 2007). Uppgifter om företagets sektor- och branschtillhörighet går att härleda från SNI-koderna. Informationen hämtas huvudsakligen från Skatteverkets administrativa register. Genom att koppla information om de anställdas arbetsgivare (av-identifierat organisationsnummer) kan information om de anställdas arbetsgivare, dess sektor- och branschtillhörighet erhållas, vilket möjliggör analyser på arbetsgivar-, sektor- respektive branschnivå.

En annan viktig variabel som används i många löneanalyser är den yrkesvariabel som Medlingsinstitutet använder sig av, *Standard för svensk yrkesklassificering* SSYK från 2012 (hädanefter enbart SSYK). Yrkesklassificeringen SSYK är också det system som SCB använder i den officiella statistiken för indelning av yrken. Systemet utgörs av 429 yrkeskoder med hierarkisk indelning på fyra nivåer, och ett antal klasser under varje nivå (SCB 2012). Strukturen för SSYK bygger på en internationell standard för yrkesklassificering (ISCO) som framför allt är utarbetad för att underlätta internationella jämförelser av yrken på en övergripande nivå.²¹ Yrkesstatistiken SSYK är registerbaserad och totalräknad för samtliga personer som klassas som för-

¹⁹ Arbetsgivare är sedan 2019 skyldiga att månatligen redovisa uppgifter om varje anställds personnummer, bostadsadress, utbetalda löner, (kontant bruttolön), kostnadsersättningar (bilersättning, traktamente med mera), förmåner (bilförmån, bostadsförmån, förmån som pension med mera), tjänstepension, skatteavdrag och andra avdrag från arbetsgivaravgifter enligt AGI till Skatteverket. Se mer på Skatteverkets webbplats.

²⁰ Till exempel i den longitudinella integrationsdatabasen för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA), den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS), den longitudinella individdatabasen (LINDA), den longitudinella databasen för integrationsdatabasen (STATIV) och i nationalräkenskaperna.

²¹ Den bygger på ISCO som är framtagen av den Internationella arbetsorganisationen (ILO).

värvsarbetande.²² Insamlingen av yrkesuppgifter sker genom ett 20-tal olika register och undersökningar, varav den största källan är lönestrukturstatistiken som täcker cirka 70 procent av yrkesregistrets målpopulation (SCB 2021d). Enligt SCB är statistiken också behäftad med osäkerhet (SCB 2021d). Det kan exempelvis vara svårt att definiera vad ett yrke är, som i många fall är ett mångsidigt begrepp som ska baseras på arbetsuppgift, arbetserfarenhet och kvalifikationsnivå. Uppgiftslämnarens bedömning av vad ett yrke är påverkar hur ett yrke placeras in och klassas i SSK-systemet (se mer i SCB 2012 & SCB 2021d). Normalt kodas yrkesuppgifterna direkt in av uppgiftslämnaren (arbetsgivaren) enligt SSK. Men ibland sker inkodningen efter en specifik befattningsnomenklatur som sedan översätts till SSK med hjälp av en översättningsnyckel. Mätfel kan därmed uppstå när olika klassificeringssystem för befattningar översätts till SSK. En ytterligare källa till osäkerhet i SSK är att insamlingen av yrkesuppgifterna i vissa fall sker genom enkäter. Som med alla enkäter finns alltid en risk för bortfall och mätfel, vilket kan uppstå om det saknas företagsrutiner för uppdatering av information när anställda byter arbetsuppgifter (se mer i SCB 2021d).

Uppgifter om antal arbetade timmar, frånvaro från arbete och anställningsform samlas regelbundet in via *Arbetskraftsundersökningarna* (AKU) som SCB har ansvar för (SCB 2020b, 2021a). Uppgifterna om arbetade timmar ingår också i den officiella lönestrukturstatistiken baserat på variabeln tjänstgöringsomfattning, men bygger på AKU. Antalet arbetade timmar avser de faktiska timmarna under en viss referensvecka, vilket skiljer sig från antalet avtalade timmar enligt överenskommelse. Uppgifterna samlas in varje månad genom datorstödda telefonintervjuer. Den största osäkerhetskällan till brister i AKU är att den är en urvalsundersökning, vilket inkorporerar som tidigare nämnts både bortfall och mätfel.²³ Under 2020 uppgick bortfallet till 49 procent och var som störst för yngre personer. Dessutom har insamlingen av statistiken och genomförandet av telefonintervjuerna mellan 2017 och 2019 lagts ut på en upphandlade aktör, vilket har försvårat både kvalitetssäkring och kvalitetskontroll av statistiken. Under 2019 förekom stora kvalitetsbrister i insamlingen av data vilket

²² En person klassas som förvärvsarbetande och ingår i sysselsättningsstatistiken i RAMS om personen fått en löneutbetalning enligt AGI i november som överstiger 99 kronor (SCB 2021d).

²³ AKU är en panelundersökning med roterande urval bestående av cirka 14 500 eller 18 200 personer varje månad (beroende på kvartal) i åldersgruppen 15–89 år.

medförde en stor och allvarlig påverkan på statistiken i AKU, vilket innebär att SCB numera sköter insamlingen (SCB 2020d).²⁴

Information om utbildning inhämtas från bland annat Statens skolverk, universitet och högskolor och utgör den officiella statistiken som finns i *Utbildningsregistret* (UREG). Befolkningens utbildning klassificeras enligt *svensk utbildningsnomenklatur* (SUN) som är den officiella svenska klassificeringen av utbildningsnivå och utbildningsinriktning (SCB 2021e). Utbildningsregistret har emellertid inga uppgifter om utbildning för personer som helt saknar uppgift om tidigare utbildning. Framför allt är det svenska utbildningar som registreras, vilket innebär att utländska utbildningar, personalutbildningar eller annan icke-formell utbildning endast fångas upp i utbildningsregistret i viss mån (SCB 2021e). I genomsnitt saknade cirka 2,5 procent av befolkningen, mestadels personer födda utomlands, uppgifter om utbildning (SCB 2021e).

När det gäller övriga variabler som kan vara relevanta även för jämlikhets- och mångfaldsfrågor, finns förhållandevis få uppgifter att inhämta från den offentliga statistiken. En förklaring till detta är att personuppgifter som avspeglar diskrimineringsgrunderna könsöverskridande identitet eller uttryck, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning och sexuell läggning klassas som känsliga uppgifter.²⁵ Insamling och bearbetning av känsliga personuppgifter regleras genom statistikförordningen. Behandling av känsliga personuppgifter regleras även genom dataskyddsförordningen eller allmänna dataskyddsförordningen (på engelska *General Data Protection Regulation, GDPR*).²⁶ Enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är myndigheter som producerar statistik skyldiga att upprätthålla sekretess för uppgifter som kan hänföras till enskilda. Arbetsförmedlingen registrerar visserligen uppgifter om de arbetssökandes hälsa och funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga enligt

²⁴ Till följd av detta fick SCB ett regeringsuppdrag att tillsammans med Medlingsinstitutet, Arbetsmiljöverket och Arbetsförmedlingen utveckla och modernisera arbetsmarknadsstatistiken. Datainsamlingen till AKU ses exempelvis över där delar kommer att ersättas med användningen av AGI som erhålls från Skatteverket (SCB 2020b). Det pågår alltså ett arbete att utreda om administrativa uppgifter från AGI kan användas inom ramen för AKU i syfte att förbättra statistikens tillförlitlighet.

²⁵ En diskussion om att inhämta jämlikhetsdata utifrån självrapporterade enkäter redovisas i bland annat i Håkansson med flera (2017).

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT 2016 L 119.

förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Dock avser uppgifterna endast personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och är inte heller en del av den officiella statistiken. Den officiella statistiken innehåller däremot uppgifter om vistelsetid i Sverige, utländsk bakgrund och födelseregion, vilka kan vara relevanta i analyser som undersöker löneskillnader utifrån ett intersektionellt perspektiv.²⁷

4.3.2 Den officiella lönestrukturstatistiken

Lönestrukturstatistiken är en del av den officiella lönestatistiken och är en årlig undersökning som baseras på individuppgifter.²⁸ Syftet med lönestrukturstatistiken är att ge jämförbar information om lönestrukturen på arbetsmarknaden. Med hjälp av lönestrukturstatistiken kan frågor rörande lönenivå, lönestruktur och löneutveckling analyseras. Statistiken ligger till grund för Medlingsinstitutets årliga rapport om löneskillnader mellan kvinnor och män och utgör underlag för analyser av arbetsmarknadens parter, regeringen, offentliga aktörer, forskare, massmedia och enskilda personer.

Lönestrukturstatistikens målpopulation omfattar personer mellan 18 och 66 år som har en tjänstgöringsomfattning om minst 5 procent, en månadslön på minst 12 000 kronor och som inte deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Statistiken innehåller uppgifter om månadslön, kön, ålder, utbildningsnivå och utbildningsinriktning, tjänstgöringsomfattning, yrke, sektor, region och näringsgren.²⁹ Dess urval

²⁷ Variabeln vistelsetid i Sverige är även relevant utifrån ett arbetsmarknadsetableringsperspektiv. Enligt SCB:s definition är personer med utländsk bakgrund någon som är utrikes född samt en inrikes född som har två utrikes födda föräldrar. Variabeln utländsk bakgrund kan tillsammans med uppgifter om födelseregion kategoriseras i svensk eller utländsk bakgrund samt i födelseregionerna Sverige, Norden, Europa, utanför Europa, vilket kan utgöra grunden för en uppskattning på aggregerad nivå av förekomsten av diskriminering på grund av hudfärg och/eller etnicitet.

²⁸ Den officiella lönestatistiken består av tre delar: konjunkturlönestatistiken som inte är på individnivå utan visar lönernas utveckling månad för månad för arbetare och tjänstemän i olika branscher och för privat och offentlig sektor, lönestrukturstatistiken som är på individnivå och som används för jämställdhetsanalyser, samt EU-statistiken som levereras till den europeiska statistikbyrån Eurostat. Sammanställningar av lönestatistiken publiceras första halvåret efter samlingsåret uppdelat på sektorer och på arbetare respektive tjänstemän i privat sektor.

²⁹ Klassificering av utbildningsnivå och utbildningsinriktning är enligt Svensk utbildningsnomenklatur SUN2000 och redovisas på 1-siffernivå. Uppgifter om individernas utbildning hämtas från utbildningsregister. Tjänstgöringsomfattning anges i förhållande till heltid. Klassificering av yrke är enligt Standard för svensk yrkesklassificering SSK2012 och redovisas på 3- och 4-siffernivå. Regioner är fördelade enligt klassificeringen Nuts2 och klassificering av näringsgren har skett enligt SNI2007 (se SCB 2019, 2021g).

och insamling av uppgifter är olika för privat och offentlig sektor. Som tidigare nämnts är tim- och deltidslöner omvandlade till heltids-ekvivalenta månadslöner.³⁰

Löneuppgifterna i lönestrukturstatistiken samlas in dels genom SCB:s egna webbinsamlingssystem som hämtas direkt från uppgiftslämnarnas lönesystem, dels i samarbete med arbetsmarknadens arbetsgivarorganisationer genom en partsgemensam avtalad statistik som hämtas från arbetsgivarnas lönesystem.³¹ Merparten av lönestatistiken hämtas från den partsgemensamma statistiken och bearbetas sedan av SCB. Samarbetet innebär att SCB inte behöver göra dubbelinsamling av löneuppgifter, vilket innebär att företagens uppgiftslämnarbörda inte behöver belastas ytterligare. Urvalet för privat sektor matchas först med arbetsgivarorganisationernas medlemsregister. Därefter inhämtar SCB motsvarande uppgifter direkt från företagen via sitt webbinsamlingssystem för de företag som inte täcks av arbetsgivarorganisationernas medlemsregister.

I offentlig sektor och för stora företag i privat sektor med minst 500 anställda genomförs en totalundersökning och för mindre företag i privat sektor genomförs en urvalsundersökning.³² Mätperioden är september för privat och statlig sektor samt november för kommuner och regioner. Statistiken kan därför vara känslig för olika tidpunkter i avtalsmässiga höjningar och när nya löner betalas ut i förhållande till mätillfället (SCB 2021f). Samtliga företag som har 500 anställda eller fler ingår varje år i urvalet. Varje år dras ett nytt urval, vilket innebär att det inte nödvändigtvis är samma företag som dras varje år.

Lönestrukturstatistikens täckningsgrad i privat sektor bland företag med färre än 500 anställda är 3 procent och cirka 50 procent av alla anställda inom privat sektor (SCB 2021g). I kapitel 3, tabell 3.1 redovisas antal anställda i offentlig och privat sektor efter företags-

³⁰ I offentlig sektor består lönen av en grundlön plus rörliga lönetillägg och förmåner. I privat sektor anges lönen som månadslön för tjänstemän och timlön för arbetare, och inkluderar förmåner, jour- och beredskapsersättning, och väntetids- och reseersättning. För arbetare inkluderas även helglön, men inte övertidsersättning.

³¹ Samarbetet för 2019 års undersökning var med följande arbetsgivarorganisationer: Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation (BAO), Försäkringsbranschens Arbetsgivareorganisation (FAO), Fastigo – Fastighetsbranschens Arbetsgivarorganisation, Arbetsgivarförbundet KFO, Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Svenskt Näringsliv.

³² Urvalsenheten är företagets organisationsnummer, där samtliga anställda inom ett företag med minst en anställd mäts. Urvalet i den privata sektorn omfattar ungefär 8 500 företag som dras genom ett slumpmässigt obundet urval stratifierat efter näringsgren och sju storleksklasser: 1–4, 5–9, 10–19, 20–49, 50–199, 200–499 och 500 eller fler anställda (SCB 2021g).

storlek. I tabellen går att utläsa att ungefär 30 procent av alla anställda i Sverige arbetar i offentlig sektor. Andel anställda i offentlig sektor och i företag med fler än 250 anställda är 53 procent.

4.3.3 Partsgemensam lönestatistik

Partsgemensam lönestatistik är gemensam statistik för arbetsgivare och fackförbund. Olika arbetsgivarorganisationer samlar information från företagens lönesystem om löner och anställningar hos sina medlemsföretag/organisationer. Insamlingen sker årligen och inkluderar uppgifter om lön inklusive förmåner, arbetstider, anställningstyp, arbetsuppgifter, yrke och befattning på individnivå för samtliga anställda på de företag/organisationer som tillhör respektive arbetsgivarorganisation. Arbetsmarknadens parter använder framför allt sin egen lönestatistik, vilket ofta sammanfaller med lönestrukturstatistiken eftersom en del av den partsgemensamma statistiken skickas till SCB för att kopplas ihop med lönestrukturstatistiken. Innehållet i den partsgemensamma statistiken regleras i olika statistikavtal mellan parterna men insamlingen och samarbetsformerna kan variera mellan olika sektorer på arbetsmarknaden.³³

Enligt Saco (2011) kan lönebegreppet se olika ut mellan arbetare och tjänstemän, beroende på om de har tim- eller heltidsanställning. Exempelvis finns inom den offentliga sektorn ett mer samstämmigt lönebegrepp där lönen anges som månadslön uppräknad till heltid. I den privata sektorn varierar begreppet mellan olika arbetsgivarorganisationer, vilket beror på att det förekommer olika löneformer.³⁴ Även om arbetsgivarorganisationer har olika lönebegrepp, så levereras emellertid ett samstämmigt lönebegrepp – en heltidsekvivalent månadslön – från arbetsgivarorganisationerna till SCB som kopplas till lönestrukturstatistiken. Det innebär att parternas lönestatistik kan se väldigt olika ut eftersom den ska spegla medlemmarnas löneformer och behov. Den officiella lönestrukturstatistiken och den partsgemensamma lönestatistiken har alltså samma material som grund,

³³ Statistikavtalen reglerar datautbyte, definitioner och statistiska sammanställningar som är gemensamma för avtalsparterna. Det samarbetet leder till att man undviker tvister om viktiga begrepp som lön och löneutveckling, samt om andra grundläggande definitioner. Parterna tar ibland fram partsrapporter där lönenivåer och löneutveckling redovisas.

³⁴ Se Saco (2011).

men den sistnämnda är mer detaljerad och innehåller generellt fler uppgifter.

För att lönesättningen ska ske i enlighet med både yrkeskunskap och ansvar tillämpar varje arbetsgivarorganisation ett eget klassificeringssystem inom ramen för partsgemensam lönestatistik. Inom statlig sektor används klassificeringssystemen *Befattningsgruppering för statistik* (BESTA) och inom kommuner och regioner används *Arbetsidentifikation* (AID). Inom den privata sektorn är *Näringslivets yrkesklassifikation* (NYK14) det system som omfattar den största andelen av yrkesverksamma.³⁵ Koden för BESTA fångar bland annat upp arbetstagarnas arbetsområde, befattning, enighet vid samråd, yrkesspecificering enligt SSYK och kompetenskategori. Klassificeringssystemet AID är det system för yrkesklassificering av anställda hos arbetsgivare som är medlemmar i Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och vissa företag anslutna till Sobona, som är de kommunala företagens arbetsgivarorganisation.³⁶ Indelningen görs oberoende av personalorganisationstillhörighet och innehåller ungefär 225 koder (så kallade etiketter) för olika arbetsområden. Systemet har även kod för arbetets ansvar uppdelat i fem nivåer. SKR gör ingen offentlig publicering av sin lönestatistik, utan den används bland annat som underlag till förhandlingsstatistik, som partsgemensam lönestatistik som arbetsgivare och centrala fackförbund har tillgång till och vid facklig lönerådgivning till fackligt anslutna.³⁷ Svenskt Näringslivs lönestatistik bygger på den data som samlats in från företag som är medlemmar i arbetsgivarförbund inom Svenskt Näringsliv.³⁸ Enligt Saco (2011) är det önskvärt med ett övergripande system för hela arbetsmarknaden för att kunna göra jämförelser både inom och mellan arbetsmarknadssektorer. Dock, menar Saco, kan det vara svårt då det finns en stor variation mellan olika sektorer i yrkes- och befattningsindelningar. Då arbetsmarknaden förändras behöver systemen uppdateras kontinuerlig i takt med förändrade arbetsuppgifter.

³⁵ NYK-koderna har sex positioner där de fyra första är SSYK och de två sista är bestämda av Svenskt Näringsliv (se Svenskt Näringsliv 2021b).

³⁶ Sobona är en sammanslagning av arbetsgivarorganisationerna Pacta och KFS vars medlemmar till största delen utgörs av kommunala företag, bolag, stiftelser, föreningar och kommunalförbund. De cirka 1 100 medlemmarna har cirka 100 000 anställda.

³⁷ Se SKR:s hemsida.

³⁸ Se www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/lonestatistik/vad-ar-naringslivets-yrkesklassifikation-och-ssyk_1083615.html. Hämtat 22.01.17.

4.4 Kartläggning av behovet av statistik över löneskillnader

För att kartlägga behovet av statistik över löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå har vi inhämtat synpunkter från parterna på arbetsmarknaden, Medlingsinstitutet och SCB som är ansvariga för den statistik vi kartlägger. Dessa aktörer har lämnat synpunkter på två centrala områden. Det första området rör eventuella behov av utvecklad lönestatistik om löneskillnader mellan kvinnor och män. Där har de också fått lämna synpunkter på om statistikinsamling bör ske på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå. Det andra området berör eventuella behov av förbättrad statistik på andra områden som arbetstid och anställningsformer. I detta avsnitt redogör vi för aktörernas synpunkter.

4.4.1 Synpunkter från arbetsmarknadens parter om utveckling av lönestatistiken

Vi har inhämtat synpunkter från både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.³⁹ När det gäller det första området, om det finns ett behov att utveckla lönestatistiken, uppger samtliga arbetsgivarorganisationer att den officiella statistiken som redan finns antingen är tillräcklig, välutvecklad eller omfattande. Enligt Arbetsgivarverket finns detaljerad lönestatistik på det statliga avtalsområdet. Nästan samtliga arbetsgivarorganisationer som vi har haft kontakt med anser att en ytterligare statistikinsamling på arbetsgivarnivå, utöver den omfattande insamlingen som redan sker, skulle medföra ytterligare administrativ börda för företagen. Statistiken upplevs vara tillräcklig för att konstatera att det finns tydliga skillnader mellan kvinnor och mäns löner, men kan inte användas för att visa eventuella osakliga löneskillnader mellan yrken. Merparten av arbetsgivarorganisationerna menar att det redan görs årliga löneanalyser i form av lönekartläggningar på arbetsgivarnivå inom ramen för partssystemet och diskrimineringslagen. Analyser på en övergripande nivå kan vara svårtolkade eftersom lönesättningen sker i ett lokalt kollektivavtal där avgörande

³⁹ De arbetsgivarorganisationer som har lämnat synpunkter är Arbetsgivarverket, SKR, Svenskt Näringsliv, Almega, KFO, Industrierbetsgivarna och Svensk Handel. De arbetstagarorganisationer som har lämnat synpunkter är centralorganisationerna TCO, LO och Saco samt ett antal fackförbund som Akademikerförbundet SSR, Fackförbundet ST, Kommunal, Sveriges ingenjörer, Byggnads, Unionen, Vårdförbundet, IF Metall och Vision.

faktorer är den anställdes meriter, kompetens och även marknadskrafter. Det är just på den lokala nivån som det är meningsfullt att göra en lönekartläggning och analys, eftersom det är där det finns kunskap om verksamheten, arbetets innehåll och individernas prestation. Dessutom finns en statistiksekretess som även omfattar juridiska personer såsom företag. En redovisning av statistik på arbetsgivarnivå anses av några arbetsgivarorganisationer öka risken att röja enskilda individers identitet vid företag med få anställda.

Även vissa av arbetstagarorganisationerna rapporterar utmaningar med att göra statistikunderlag på arbetsgivarnivå. Bland annat påpekar de att det finns frågetecken kring hur ett sådant material ska insamlas och redovisas, och att regelverk som GDPR och datahantering blir en utmaning. Det påpekas också att kvaliteten på den partsgemensamma statistiken inte är tillräcklig. Flera av organisationerna menar att arbetsgivarna inte sätter rätt yrkeskoder på sina medarbetare samt att klassificeringssystemen inte fångar upp nya yrken. Några fackförbund uppger att det finns behov av att redovisa statistiken på arbetsgivarnivå och även uppdelat på bransch, klass (arbetare/tjänstemän) och till och med på avtalsnivå. Anledningen är att de flesta har kollektivavtal om partsgemensam lönestatistik, men att det fortfarande saknas på vissa avtalsområden inom privat sektor. Unionen uppger till exempel att förbundet har som mål i sin lönepolitik att partsgemensam lönestatistik ska finnas och ingå på alla avtalsområden. Vissa andra fackförbund menar att arbetsgivarnivå är en lämplig nivå endast om den administrativa bördan förblir oförändrad.

Som svar på den andra frågeställningen som vi har ställt till parterna uppger nästan alla, både på arbetsgivar- och arbetstagersidan, att det finns ett behov av förbättrad statistik inom områden som arbetstid och anställningsform. Saco menar till exempel att den officiella lönestatistiken, där deltidslöner räknas upp till heltidslöner, döljer stora inkomstskillnader mellan kvinnor och män. Vilken statistik som används och hur beräkningarna görs genererar olika resultat vilka i sin tur fångar in olika saker. Månadslön kan vara ett lämpligt mått ur vissa perspektiv, men ur ett livscykelperspektiv behövs även olika inkomstmått inklusive mått på inkomstbortfall. Även andra faktorer som löneförmåner, bonusar och andra typer av ersättningar som ligger utanför den ordinarie månadslönen samt den faktiska arbetstiden påverkar beräkningar av timlönen och de månadsavlönade. Saco uppger att en förbättrad insamling av olika nya anställningsformer behövs

för att beskriva dagens arbetsmarknad som är i snabb förändring med en växande gig- och plattformsekonomi.⁴⁰ Andra statistikvariabler som behövs för att öka förståelsen för löneskillnader bör omfatta exempelvis sjukskrivning, föräldraledighet och vård av barn, kompetensutveckling, befordringar, utbildning, ersättningar för ob, jour och beredskap, overtidsinlösen samt lönerevisionsdatum. Majoriteten av parterna som vi har haft kontakt med påtalar att mycket av statistiken redan finns som registerdata hos olika myndigheter och ingår i den officiella statistiken som SCB tillhandahåller, men att den inte inkluderas i den officiella lönestrukturstatistiken.

4.4.2 Medlingsinstitutets syn på sin roll i lönebildningen och på lönestatistiken

Vi har ställt frågor till Medlingsinstitutet kring deras roll i lönebildningen gentemot arbetsmarknadens parter samt om vilket statistikbehov de upplever för analyser av löneskillnader mellan kvinnor och män. Vi har även tagit del av Medlingsinstitutets kommentar angående Riksrevisions rekommendation till regeringen att ge myndigheten i uppdrag att följa utvecklingen av löneskillnader mellan män och kvinnor på arbetsgivar nivå (se RiR 2019).

Medlingsinstitutet uppger att deras roll i lönebildningen är att medla vid eventuella tvister, utifrån uppdraget att ansvara för en väl fungerande arbetsmarknad, och att tillhandahålla statistik och analyser. Enligt förordningen med instruktion för Medlingsinstitutet ansvarar myndigheten för den statliga medlingsverksamheten och har till uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning. I förordningen står vidare att de ska ”tillvara ta och upprätthålla den samsyn som finns på arbetsmarknaden om den konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll”. De har även, enligt förordningen, i uppdrag att ”analysera löneutvecklingen från ett jämställdhetsperspektiv och följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön”.

Medlingsinstitutet uppger att det finns en bred samsyn mellan parterna på arbetsmarknaden om lönenormeringens fördelar och att de har ett uppdrag som bygger på parternas samsyn. När det gäller vilket statistikbehov som kan finnas angående analyser av löneskillnader mellan män och kvinnor, uppger myndigheten att analyser på

⁴⁰ Ekonomin kännetecknas av många tillfälliga och korta uppdrag samt en plattform som sammankopplar utförare och efterfrågare genom nya digitala tjänster (se till exempel IAF 2020:3).

arbetsgivarnivå är intressanta. Dock är den officiella lönestrukturstatistiken inte anpassad för analyser över tid på arbetsgivarnivå. Medlingsinstitutet genomförde 2018 en sådan analys, men menar att resultaten över tid är svårtolkade. Anledningen är att lönestrukturstatistiken är en urvalsundersökning för privat sektor bestående av cirka 8 200 företag som roteras varje år, vilket försvårar uppföljningar på arbetsgivarnivå. Medlingsinstitutet uppger vidare att ungefär 40 procent av företagen byts ut årligen. En analys av löneskillnader på arbetsgivarnivå är möjlig, men resultaten för den privata sektorn skulle vara osäkra eftersom den statistiska osäkerheten ökar med mindre urval. Alternativet att totalundersöka företagen i privat sektor skulle enligt Medlingsinstitutet medföra en ökning av kostnader samt en ökad börda för företagen.

Medlingsinstitutet uppger att den officiella lönestatistiken inte är utformad för att ge svar på frågan om det förekommer lönediskriminering i diskrimineringslagens mening. Enligt myndigheten tar lagen sikte på förhållandena hos den enskilde arbetsgivaren, medan den officiella lönestrukturstatistiken visar lönerelationer mellan kvinnor och män på hela arbetsmarknaden och inom arbetsmarknadens olika sektorer. Statistiken kan därmed inte visa om lönerna är jämställda inom ett företag eller avtalsområde. Vidare menar Medlingsinstitutet att den officiella lönestatistiken inte heller kan visa om ett yrke eller arbete är likvärdigt i förhållande till ett annat yrke eller arbete. Yrkesklassificeringen SSK, som ingår i lönestrukturstatistiken, menar Medlingsinstitutet inte är samma sak som lika eller likvärdigt yrke, och kan upplevas som något grovt. Medlingsinstitutet uppger vidare att det kan finnas ett behov av ytterligare statistik för att belysa osakliga löneskillnader. Individuppgifter om faktisk arbetad tid per år och föräldradidighet, sjukfrånvaro och annan frånvaro samt information om individers rörlighet och karriär på arbetsmarknaden är exempel på information som kan vara värdefull. Dock menar myndigheten att det finns en viss problematik om informationen anses vara känslig samt att insamlingen av ny statistik också bör vägas mot uppgiftslämnarbördan för arbetsgivarna.

4.4.3 SCB:s syn på sin roll och på lönestatistiken

SCB uppger att myndigheten har ett tätt samarbete med Medlingsinstitutet när det gäller statistikframställning, analys och frågor angående utvecklingsbehov kring lönestrukturstatistiken. SCB påpekar att båda myndigheterna har en tydlig ansvarsfördelning när det gäller löne- och inkomststatistik. Frågor som berör den officiella lönestatistiken, liksom definitioner av lönebegrepp och mått för att beräkna löneskillnader mellan kvinnor och män, är Medlingsinstitutets ansvarsområde. Inkomstuppgifter inklusive löne- och arbetsinkomster är å andra sidan SCB:s ansvarsområde. SCB uppger att myndigheten inte har någon egen definition av inkomst av tjänst, utan den följer inkomstskattelagens definitioner. Vidare uppger myndigheten att de redovisar den sammanräknade förvärvsinkomsten som ingår i SCB:s officiella inkomststatistik efter födelseregion och vistelsetid i Sverige, något som emellertid inte ingår i den officiella lönestatistiken. När det gäller variabler som arbetstid och arbetsomfattning används dessa i förekommande fall i lönestatistiken för att beräkna genomsnittliga löner. Dock omfattas inte dessa uppgifter av Medlingsinstitutets statistikansvar, utan de finns att hämta från AKU som ligger under SCB:s ansvarsområde. SCB anser dock att det finns ett behov av att ha information om arbetade timmar kopplat till de löneinkomster som finns i Skatteverkets AGI-uppgifter.

4.5 Sammanfattande analys

Utifrån kommissionens kartläggning och inhämtning av synpunkter kan vi konstatera att det finns behov av utökad statistik om löneskillnader mellan kvinnor och män och behov av fler jämställdhetsanalyser som kompletterar dagens. I vår genomgång har vi identifierat fyra centrala beståndsdelar som tillsammans kan påskynda utvecklingen mot jämställda löner. Den första är diskrimineringslagen och likalöneprincipen som vi diskuterar i kapitel 3. Den andra är att utöka kunskapsbasen med hjälp av empiriska löne- och inkomstanalyser som kan synliggöra ekonomisk ojämställdhet och öka kunskapen om varför löneskillnader mellan kvinnor och män uppstår samt om de faktorer som påverkar löne- och inkomstskillnader mellan kvinnor och män (se kapitel 2). Med ökad kunskap ges bättre möjligheter att hitta lämpliga och effektiva åtgärder att motverka uppkomsten av

osakliga löneskillnader mellan könen, vilket främjar jämställda löner. En tredje beståndsdel är framtagandet och tillämpningen av relevant statistik som syftar till att ge opartiska underlag till beslutsfattare och allmänhet, vilket också främjar jämställda löner. Att myndigheter med analysverksamhet har tillgång till relevant statistik för att kunna göra jämställdhetsanalyser är en förutsättning. Den fjärde delen är att öka insynen i lönesättningen genom att komplettera statistik med transparens. Sammanfattningsvis behöver diskrimineringslagen och likalöneprincipen kompletteras med ytterligare verktyg såsom analyser, statistik och lönetransparens, vilka tillsammans kan påskynda utvecklingen att uppnå regeringens delmål om ekonomisk jämställdhet.

4.5.1 En bred diskussion om metoder för att analysera horisontell och vertikal lönesegregering är angeläget

Bedömning: Det behövs en bredare diskussion om olika metoder för att analysera och beräkna horisontell och vertikal lönesegregering på arbetsmarknaden i syfte att få ökad förståelse för omfattningen av olika former av diskriminering.

Det finns olika uppfattningar om vad som är den huvudsakliga orsaken till att det fortfarande råder löneskillnader mellan kvinnor och män. Medlingsinstitutet (2021a) beskriver att värdediskriminering ibland anges som en förklaring till löneskillnader mellan kvinnor och män. JA-delegationen menar att värdediskriminering är den främsta orsaken till att det fortfarande finns löneskillnader. Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46) rekommenderade regeringen att ge Medlingsinstitutet i uppdrag att redovisa mer omfattande analyser som även speglar den horisontella lönesegregeringen på svensk arbetsmarknad. Enligt IFAU finns i dagsläget inte någon allmänt vedertagen metod för att genomföra beräkningar av horisontell lönesegregering (se IFAU:s remissvar på SOU 2020:46). IFAU är framför allt tveksamma till JA-modellens metod att poängsätta och värdera ett antal yrken och menar att det är oklart vilket vetenskapligt stöd metoden har. Vidare menar Medlingsinstitutet att det är viktigt att hålla i sär statistik över löner och lönekartläggning, då det är två skilda saker (se Medlingsinstitutets remissvar på SOU 2020:46). I Medlingsinstitutet remissvar på SOU 2020:46 framgår att myndig-

heten inte stödjer förslaget, men anser att det är angeläget och välkommet med en diskussion om hur olika mått på utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män kan visa på olika aspekter på problematiken.

Vi instämmer i Medlingsinstitutets bedömning om att en bred metoddiskussion är angeläget. Vi bedömer att det finns ett behov av att förstå och få kunskap om i vilken utsträckning yrken som domineras av kvinnor betalas sämre än mansdominerade yrken med likvärdiga arbetskrav. Mot bakgrund av detta finns ett behov av en diskussion om bland annat hur en kvalitativ och/eller kvantitativ vetenskaplig metod kan utvecklas för att analysera, beräkna och följa upp lönesegregeringen på arbetsmarknaden både vertikalt och horisontellt. En sådan diskussion bör involvera forskare från olika discipliner och kan exempelvis omfatta hur en objektiv och statistisk indikator för likvärdiga yrken och/eller arbeten kan utvecklas. Den bör lämpligen involvera SCB som har tillgång till statistik och metodkunskap om bland annat hur sådana indikatorer/index kan utvecklas, hur kriterier bör viktas och hur känslig indikatorn är för olika viktningar. Vi vill också understryka betydelsen av samråd med arbetsmarknadens parter som har bäst kunskap att specificera kraven i respektive yrke eller arbete. Samråd med parterna kan också vara viktigt för metodens legitimitet.

För att en fruktbar diskussion ska komma till stånd kan det krävas ett konkret initiativ. Detta kan ske genom att regeringen ger en lämplig myndighet i uppdrag att bjuda in relevanta aktörer till samtal. Därmed inte sagt att myndigheten ska göra själva bedömningarna av kraven i olika arbeten. Myndighetens roll bör i stället vara att verka för att få till stånd denna typ av jämställdhetsanalyser av löneutvecklingen. Med hänsyn till detta är Medlingsinstitutet ett möjligt val av myndighet.

Löneskillnader mellan jämförbara kvinnor och män kan analyseras på flera nivåer än bara inom yrken

Medlingsinstitutets årliga rapporter om löneskillnader ger ökad förståelse av det ojusterade könslönegapets utveckling över tid. Myndigheten visar också att det finns systematiska löneskillnader mellan kvinnor och män givet att de är i samma åldersgrupp, har samma utbildningskategori, arbetar hel- eller deltid i lika stor utsträckning och har samma yrkesklassificering. Samtidigt kan det vara så att ju

fler variabler vi kontrollerar för, desto mindre tenderar löneskillnaderna att bli eftersom vi till slut ”kontrollerar bort” signifikanta skillnader på andra nivåer av data. Ett exempel är att den justerade löneskillnaden mellan kvinnor och män, som uppmättes i Medlingsinstitutet (2021a) till 4,4 procent efter standardvägningen, är en underskattning av totala löneskillnader mellan jämförbara kvinnor och män (i termer av ålder, utbildning och arbetstidsomfattning) eftersom det bara är skillnader inom yrken och sektorer som mäts. Det finns skillnader mellan yrken och kvinnor är systematiskt överrepresenterade i yrken med lägre löner. Vi rekommenderar därför att Medlingsinstitutet i sina årliga rapporter om löneskillnader även berikar sina analyser till att studera flera nivåer av löneskillnader än bara inom yrken och sektorer.

När lönestrukturstatistiken skapades var inte huvudsyftet att analysera löner ur ett jämställdhetsperspektiv. I stor utsträckning är lönestrukturstatistiken utformad för att följa reallönekostnadsökningar som har ett parts- och arbetsgivarperspektiv. Vår bedömning är att lönestrukturstatistiken i dagsläget innehåller för få variabler för att kunna göra fördjupade analyser som syftar till att öka förståelsen för den horisontella och vertikala lönesegregeringen. Till exempel beaktar lönestrukturstatistikens lönemått heltidsekvivalenta månadslöner inte skillnader i arbetsmiljö, flexibilitet, arbetstempo eller andra essentiella delar av en anställning, vilket beror på att dylika mått saknas i tillgängliga data (Boschini 2018). Likaså beaktas inte utformningen av specifika centrala och lokala löneavtal angående avtalad arbetstid, vilket också är viktiga dimensioner som det enligt Boschini (2018) behövs mer kunskap om. Vi anser därför att Medlingsinstitutet bör överväga att tillsammans med arbetsmarknadens parter utveckla riktlinjer för insamling av ytterligare relevant information som kan ingå i den officiella lönestrukturstatistiken. Bland annat bör möjligheten att inhämta mer information från parternas klassificeringssystem som bättre speglar anställdas befattning, yrkeskunskap och/eller ansvar samt information om avtalsområde övervägas.

Ett tydligare jämställdhetsperspektiv i yrkesklassificeringen SSYK kan behövas

Rekommendation: Yrkesklassificeringen SSYK är grövre indelad i många kvinnodominerade yrken än i mansdominerade yrken. I samband med nästkommande uppdatering och revidering av SSYK rekommenderar kommissionen att SCB, i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten, tar in ett tydligare jämställdhetsperspektiv i yrkesklassificeringen.

Enligt Medlingsinstitutet (2021a) är yrkesindelningen i den officiella statistiken grov för vissa yrken så att samma yrkeskod kan omfatta yrken med skilda arbetsuppgifter, kvalifikationskrav och ansvarsgrad vilket också kan motivera olika löner. Enligt SOU 2014:81 finns en obalans inom SSYK på så vis att den har en mer detaljerad indelning och mer specifika yrkestitlar för manligt dominerade yrken än för kvinnligt dominerade. Det gör, enligt vår bedömning, att SSYK inte är könsneutral då många kvinnodominerade arbeten osynliggörs i och med denna grova uppdelning. Utifrån vår kartläggning ser vi att det dessutom finns många källor till statistisk osäkerhet i klassificeringssystemet SSYK som bland annat uppstår vid arbetsgivares bedömningar av ett yrke, vid översättningen av befattningskoder från olika system (BESTA, AID, NYK14) till ett system (SSYK) och vid insamlingen. Att i en jämställdhetsanalys justera löneskillnaderna mellan kvinnor och män genom att inkludera yrkesvariabeln SSYK är därför inte helt oproblematiskt.

Vi bedömer att det finns ett behov av ett tydligare jämställdhetsperspektiv i yrkesklassificeringen SSYK. Samtidigt kan uppdateringar av SSYK-nomenklaturen inte göras för ofta eftersom det enligt SCB innebär ett tidsseriebrott som kraftigt försvårar jämförelser av yrken över tid (SCB 2012). En annan uppdelning av SSYK är inte heller så enkel eftersom den utgår från den internationella versionen av ISCO-08 och behövs för internationella jämförelser av yrken.⁴¹ Från och med 2014 används SSYK2012, vilket är en uppdatering av SSYK96. Vi rekommenderar SCB, i samband med nästkommande uppdatering och revidering av SSYK, att ta in ett tydligare jämställd-

⁴¹ Arbetet med uppdateringen av SSYK2012 var exempelvis ett resultat av ett omfattande utredningsarbete (SCB 2012). Se även www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-yrkesklassificering-ssyk/. Hämtat 22.01.17.

hetsperspektiv i yrkesklassificeringen i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten. Vi anser att SCB i detta arbete bör sträva efter att göra en finare indelning av kvinnligt dominerade yrken genom att bland annat definiera och beskriva samtliga yrken på samma detaljerade sätt som för nuvarande mansdominerade yrken.

4.5.2 Fler analyser kan komplettera dagens för att öka kunskapsbasen

Bedömning: Kommissionen bedömer att det finns ett behov av fler löneanalyser som kompletterar varandra för att ge en förbättrad bild över löneskillnaderna mellan kvinnor och män på olika nivåer, inklusive på arbetsgivarnivå.

- En kompletterande analys bör i så stor utsträckning som möjligt baseras på befintlig statistik, av effektivitetsskäl.
- Lönstrukturstatistiken är inte utformad för att analysera och följa löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå. Den är inte heller utformad för att analysera och följa löneskillnader som har samband med kön och som interagerar med andra diskrimineringsgrunder.
- Det är en kostsam åtgärd att utvidga lönestrukturstatistikens urval. En sådan åtgärd innebär en administrativ börda för de arbetsgivare som i dagsläget inte ingår i urvalet. Det finns redan registerdata, som kan utgöra kompletterande underlag.

Förslag: Kommissionen föreslår att regeringen ger Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att var fjärde år göra en jämställdhetsanalys av skillnader i löneinkomster och andra inkomster. När löneinkomster analyseras bör hänsyn tas till arbetad tid och anställningsform samt till andra relevanta bakgrundsvariabler som behövs i analysen. Analysen bör redovisas utifrån fler diskrimineringsgrunder än bara kön.

Statistik, uppföljningar och analyser utgör viktiga underlag för att visa verkligheten på ett opartiskt sätt. Statistiken är ett viktigt verktyg, även om den inte kan visa allt. Statistik kan inte ersätta lönekartläggningen på arbetsplatsen, men kan däremot förse både reger-

ing och arbetsmarknadens parter med underlag som kan tydliggöra vilka ytterligare åtgärder som behövs för att främja jämställda löner. Den statistik som levereras och publiceras av Medlingsinstitutet har stor påverkan på beslutsfattare, för vilka politiska beslut som fattas, och för parternas beslut och för löneförhandlingar. Medlingsinstitutets löneanalyser utgör därför viktiga kunskaps- och beslutsunderlag. Samtidigt är Medlingsinstitutets analyser begränsade på grund av att lönestrukturstatistiken är begränsad med avseende på:

- Utfallsvariabeln heltidsekvivalent månadslön inkluderar inte alla lönedelar, och riskerar att underskatta mäns löner eftersom exempelvis årsvisa bonusar inte inkluderas.
- Tillgängliga variabler som ingår i lönestrukturstatistiken är begränsade, vilket innebär att analyserna blir begränsade och att ett intersektionellt perspektiv saknas.
- Täckningsgraden är relativt låg i privat sektor vilket innebär att en analys på arbetsgivarnivå inte är att rekommendera.

En empirisk analys av löneskillnader och löneutvecklingen brukar vanligtvis föregås av hypoteser för att bestämma vilka variabler som är relevanta att studera och kontrollera för. En sådan hypotes kan fastställas utifrån olika perspektiv såsom arbetsgivar- och/eller individperspektiv. En löneanalys som har ett arbetsgivarperspektiv tar fasta på arbetsgivarens kostnader för personalresurser. En löneanalys som däremot har ett individ- och jämställdhetsperspektiv tar fasta på individens rättigheter att inte diskrimineras, alla de relevanta faktorerna som påverkar lönen och har ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Det handlar om att analysera och följa systematiska löneskillnader mellan kvinnor och män på fler nivåer än vad som görs i dag, det vill säga på arbetsgivarnivå, mellan yrken, sektorer och branscher samt uppskatta betydelsen av deltidsarbete, anställningsform, frånvaro och lönebortfall.

På dagens arbetsmarknad blir löneförmåner som inte ingår i lönestatistikens lönebegrepp allt vanligare. Det kan handla om att anställda i stället för eller i kombination med löneökning erhåller andra förmåner av varierande slag såsom kontanta ersättningar i form av en 13:e eller 14:e månadslön, samt vinstdelning (SCB 2019). Möjligheten att teckna aktier/optionser i det egna företaget erbjuds också arbetstagare inom finans-, bank- och försäkringsbranschen. Vidare

förekommer andra förmåner som barnpassning, garageplats, städhjälp, privat sjukvårdsförsäkring och lån med förmånlig ränta. Lönestrukturstatistikens innehåll och struktur kan innebära att faktiska löneskillnader mellan kvinnor och män osynliggörs. Som tidigare nämnts kan begreppet lön redovisas på olika sätt och anta olika former, till exempel som per tidsenhet, per resultat eller som en löneinkomst enligt kontantprincipen. Vilket lönebegrepp som har använts som utfallsvariabel i en löneanalys har betydelse för att kunna tolka de uppskattade löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Den heltids-ekvivalenta månadslönen omfattar normalt inte lönedelar såsom bonusar och avgångsvederlag, som ligger utanför den ordinarie grundlönen, vilket kan innebära att mäns löner underskattas i högre grad än kvinnors.

De variabler som ingår i lönestrukturstatistiken är begränsade, vilket innebär att analyserna också blir begränsade. Till exempel saknas variabler som möjliggör ett intersektionellt perspektiv i analyserna såsom vistelsetid i landet, födelseregion, och/eller funktionsnedsättning. Ett sätt att möjliggöra analyser ur ett intersektionellt perspektiv baserad på lönestrukturstatistiken är naturligtvis att inhämta sådan data. Dock är det svårt att inhämta uppgifter om funktionsnedsättning, som klassas som känslig data. Arbetsförmedlingen har visserligen tillgång till sådana uppgifter, men dessa utgör inte en del av den offentliga statistiken utan är avsedda för handläggning av ärenden inom myndighetens verksamhet. En annan aspekt är att analyser baserade på lönestrukturstatistiken, som är ett urval i privat sektor, blir svårtolkade och behäftade med osäkerhet om de görs på arbetsgivar-nivå.

Vi kan således konstatera att lönestrukturstatistiken inte är utformad för att analysera och följa löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivar-nivå. Den är inte heller utformad för att analysera och följa löneskillnader som har samband med kön och som interagerar med andra diskrimineringsgrunder.

Registerdata har högre täckningsgrad som möjliggör att löneskillnader på arbetsgivar-nivå kan följas över tid

Även om könslönegapet har minskat över tid, är arbetsmarknaden långt ifrån jämställd. Allt annat lika, tjänar kvinnor fortfarande mindre än män. Kunskap är också en färskvara som ständigt behöver om-

prövas. Ett systematiskt och långsiktigt arbete krävs för att påskynda utvecklingen mot ekonomisk jämställdhet. Att ständigt söka efter frågeställningar som svarar mot att minska eventuell diskriminering och segregering är angeläget ur effektivitets- och jämställdhetsperspektiv. I dagsläget finns till exempel ingen systematiserad analys över hur genomsnittliga löne- och inkomstskillnader ser ut för nyanlända kvinnor och män och hur de förändras efter vistelsetid i Sverige.

Dagens kunskapsbas kan kompletteras med ytterligare sammanhållen kunskap, där samma metod och beräkningsunderlag har tillämpats så att det blir jämförbart mellan grupper och sektorer och som ger perspektiv och nyanserar hur löneskillnader mellan kvinnor och män kan se ut för olika grupper i samhället. Vi bedömer att det finns behov av analyser som kompletterar de som grundas på lönestrukturstatistiken. Vår bedömning är att dessa bör utföras regelbundet och med jämna mellanrum (exempelvis vart fjärde år) av en lämplig myndighet som inte är en del av lönebildningen. Den myndighet som utför förslaget kan i större utsträckning än i dag använda sig av registerbaserad statistik från nationella register för att beskriva skillnader i löneinkomst och annan inkomst.

Analyser som baseras på registerdata innebär att analyserna kan utgå från befintliga data, vilket inte kommer att belasta arbetsgivarnas arbetsbörd. Registerbaserade data kommer även att möjliggöra analyser på flera nivåer: inom och mellan yrken, på nationell nivå, på bransch- och sektornivå samt på arbetsgivarnivå. Det möjliggör även en dekomponering av löneskillnader inom och mellan yrken, branscher och sektorer.

Vi föreslår att en sådan analys bör utföras av Jämställdhetsmyndigheten som, till skillnad från Medlingsinstitutet, inte är en del av lönebildningsprocessen. Att Jämställdhetsmyndigheten inte är en del av lönebildningsprocessen innebär inte att deras analyser blir verkingslösa som kunskaps- och beslutsunderlag för lönebildningen. Tvärtom, ju fler analyser, desto större kunskapsbas. Vårt förslag innebär att Jämställdhetsmyndigheten ska göra en jämställdhetsanalys av skillnader i löneinkomster och andra inkomster vart fjärde år. Vår bedömning är att analysen bör inkludera samtliga inkomstslag som beskattas enligt inkomstskattelagen, det vill säga inkomst av tjänst, kapital och näring. Eftersom löneinkomster är icke-periodiserade

uppgifter bör även hänsyn tas till individers arbetade tid.⁴² Hänsyn bör även tas till anställningsform samt till andra relevanta bakgrundsvariabler som behövs i analyserna. Analysen bör inte bara vara deskriptiv utan även baseras på exempelvis regressions- och dekomponeringsmetoder. Om metodkompetensen inte finns inom myndigheten bör den tillförskaffas.

Löneskillnader för personer med funktionsnedsättning behöver följas

Bedömning: Det behövs en löpande analys och uppföljning av den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning.

Förslag: Kommissionen föreslår att regeringen utvidgar SCB:s befintliga uppdrag om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning till att även innehålla en analys av den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning. Detta innefattar att analysera och följa upp skillnader i löneinkomster och andra inkomstskillnader mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning.

Vi föreslår att regeringen utvidgar SCB:s befintliga regeringsuppdrag om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning till att även innehålla en analys av den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning.⁴³ SCB har enligt sitt regleringsbrev för budgetåret 2021 i uppdrag att ta fram och publicera könsuppdelad statistik om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Vi föreslår att detta uppdrag skulle kunna utvidgas till att även inkludera en analys och uppföljning av den ekonomiska jämställdheten för personer med funktions-

⁴² Icke-periodiserade uppgifter torde inte vara något problem för jämställdhetsanalyser givet att kvinnors och mäns utbetalningar sker på liknande sätt, det vill säga att utbetalningar genom kontantprincipen inte varierar systematiskt efter kön. En lösning kan då vara att använda sig av glidande medelvärden, vilket är en vanlig statistisk metod som till exempel SCB tillämpar för att skapa en serie av medelvärden från en given mängd av värden. Dessutom har Medlingsinstitutet själva i sin senaste rapport (2021a) kopplat på uppgifter om löneinkomster som härstammar från AGI.

⁴³ Det befintliga regeringsuppdraget beskrivs i SCB:s regleringsbrev för budgetåret 2021, se www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21203. Hämtat 22.01.17.

nedsättning. I praktiken innebär det att även analysera och följa upp löneskillnader och andra inkomstskillnader mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning.

På det hela taget saknas uppföljningar och analyser som visar den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning. Problemen med risk för lägre löner och sämre löneutveckling för personer med lönestöd lyftes redan 2012 av FunkA-utredningen (SOU 2012:31). Arbetsförmedlingen har fram till och med 2020 haft ett regeringsuppdrag att undersöka hur situationen ser ut på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, men den rapport som årligen publiceras saknar analyser av den ekonomiska jämställdheten utifrån individers löne- och arbetsinkomster (SCB 2020:2). Sedan 2021 har SCB tagit över huvudansvaret för detta regeringsuppdrag (se bland annat SCB 2021:1, SCB:s regleringsbrev för 2021 och 2022 samt prop. 2021/22:1). Undersökningen bygger på en utvidgning av urvalsundersökningen AKU där frågor om funktionsnedsättning och en följdfråga om funktionsnedsättningen medför nedsatt arbetsförmåga har inkluderats (SCB 2020b, 2020:2, 2021:2). Arbetskraftsvariabler samt variabler över yrke, ålder, utbildning, län och födelseland inhämtas från AKU tillsammans med demografiska registeruppgifter som till exempel kommun och annan bakgrund från SCB:s register över totalbefolkningen (RTB). Vi ser ett behov av att utvidga SCB:s regeringsuppdrag till att även innehålla analyser av den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning. Det bör rimligtvis handla om att göra jämställdhetsanalyser av löneinkomsten, men även av andra inkomster som speglar den ekonomiska jämställdheten, där fler variabler än kön och ålder inkluderas. Vår bedömning är att analysen inte enbart bör vara en deskriptiv redogörelse av könsuppdelad statistik, utan även innehålla en regressionsanalys över hur olika faktorer samvarierar med löneskillnaden.

4.5.3 Tillgång till tillförlitlig statistik är en förutsättning för att bättre förstå varför löneskillnader mellan kvinnor och män uppstår

Bedömning: Tillgång till data är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna genomföra de uppdrag de får av regeringen och för att kunna förse beslutsfattare och allmänhet med kunskapsunderlag. Det är också viktigt att myndigheternas verksamhetsstatistik håller hög kvalitet. Kommissionen bedömer att regeringen bör överväga att göra Arbetsförmedlingen och Skatteverket till statistikansvariga myndigheter.

I våra direktiv konstateras att en rad olika faktorer förklarar den bristande ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Vi har därför fått i uppdrag belysa dessa ur ett intersektionellt perspektiv som tar in hur olika faktorer tillsammans påverkar kvinnors och mäns ekonomiska jämställdhet, till exempel hur det påverkar förutsättningarna vad gäller egen försörjning att vara kvinna (eller man) och ha en funktionsnedsättning. I relation till uppdraget om jämställda löner är det relevant att undersöka hur uppföljningen av löneskillnader mellan kvinnor och män kan utvecklas och ta hänsyn till flera diskrimineringsgrunder.

I vår delredovisning (Komm2021/00077/A 2020:01-1, se bilaga 3), där vi kartlade och analyserade sex stora myndigheters fördelning av stödåtgärder, framkom att det är få myndigheter som gör analyser ur andra perspektiv än kön. En huvudsaklig förklaring är att myndigheterna inte har ett sådant uppdrag. En ytterligare förklaring är att de inte alltid har tillgång till data som exempelvis födelseregion, vistelsetid, funktionsnedsättning och utbildningsnivå. Det kan också vara en kostnadsfråga att begära ut individbaserad offentlig statistik från SCB. Trots att både Arbetsförmedlingen och Skatteverket administrerar och registrerar data som ingår i den officiella statistiken, har myndigheterna inget statistikansvar. I stället är det SCB som har statistikansvaret för exempelvis arbetslöshetsstatistiken och inkomststatistiken.

Expertmyndigheternas analyser utgör viktiga underlag för regeringen och många andra samhällsaktörer. Det ställer därför krav på att myndigheternas verksamhetsstatistik håller hög kvalitet. Men även tillgången till relevant statistik är en förutsättning för att kunna

göra tillförlitliga analyser som speglar verkligheten ur fler perspektiv. Statistikansvariga myndigheter har högre krav på statistikens kvalitet och framställning än övriga myndigheter. Både Skatteverket och Arbetsförmedlingen har ett omfattande informations- respektive datalager där myndighetsspecifika individärenden uppdateras dagligen av handläggare. Krav på dokumentation och kvalitet blir därför extra viktig, för om indata brister så påverkas utdata. Om Arbetsförmedlingen och Skatteverket blir statistikansvariga myndigheter kommer det att gynna kvalitén och framställningen av verksamhetsstatistiken som myndigheterna administrerar. Som statistikansvarig myndighet får de tillgång till ett SAM-nätverk där tanken är att statistikansvariga myndigheter kostnadsfritt kan dela kunskap och relevant statistik. Det kan handla om att myndigheterna får tillgång till flera relevanta bakgrundsvariabler såsom vistelsetid, födelseregion, utbildning, uppgifter om antal barn med mera som möjliggör analyser ur fler perspektiv och utifrån fler diskrimineringsgrunder än bara kön och ålder.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att regeringen bör överväga att göra Arbetsförmedlingen och Skatteverket till statistikansvariga myndigheter som ska kunna ta del av relevant individbaserad officiell statistik i analys- och utvärderingssyfte.

Lönestrukturstatistiken kan behöva utökas med fler variabler

Bedömning: Kommissionen bedömer att Medlingsinstitutet bör överväga att utöka lönestrukturstatistiken med variablerna vistelsetid i Sverige och födelseregion i syfte att kunna följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön.

Tillgång till relevant data är också centralt för att myndigheterna ska kunna genomföra de uppdrag de får och för att kunna förse beslutsfattare och allmänhet med fördjupande och kunskapshöjande analyser. Medlingsinstitutet har till exempel i uppdrag att följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön. Vi noterar att myndigheten i genomförandet av detta uppdrag inte använder något statistiskt underlag, utan enbart omvärldsbevakar frågan genom att följa aktuella domar i AD och genom samtal med DO. Vi bedömer att det finns ett behov av att använda statistik som möjliggör

empiriska analyser av löneskillnader mellan kvinnor och män som är födda i olika regioner i världen och som har vistats i Sverige under olika lång tid.⁴⁴ Vi bedömer därför att Medlingsinstitutet bör överväga att utöka lönestrukturstatistiken med variablerna vistelsetid i Sverige och födelseregion i syfte att kunna följa frågan om diskriminering i lönesättningen på andra grunder än kön.

Behov av utvecklad statistik över arbetad tid och anställningsform

Framväxten av gig- och plattformsekonomin har skapat nya utmaningar för att beskriva skillnader på arbetsmarknaden. Vilken anställningsform en individ har och hur mycket tid hen arbetar är också något som behöver vägas in i analyser. År 2020 hade ungefär 14 procent av 4,4 miljoner anställda personer i åldern 16–64 år någon form av tidsbegränsad anställning (LO 2021). Tidsbegränsad anställning är vanligare bland kvinnor än bland män, vanligare bland arbetare än bland tjänstemän. Bland samtliga anställda var 16 procent av kvinnorna respektive 13 procent av männen tidsbegränsat anställda. Skillnaden mellan kvinnor och män är dock större bland arbetare än bland tjänstemän. Medan 25 procent av kvinnorna respektive 18 procent av männen var tidsbegränsat anställda bland arbetare, var motsvarande siffror bland tjänstemännen 12 procent av kvinnorna respektive 10 procent av männen. Över tid har andelen tidsbegränsat anställda ökat för arbetare, men minskat för tjänstemän. Det är framför allt de mest osäkra anställningsformerna, det vill säga de som är vid behov eller per timme, som har ökat kraftigt sedan 1990-talet (SCB 2020b). Denna anställningsform är vanligare bland kvinnor än bland män, vanligare bland arbetare än bland tjänstemän (LO 2021) samt vanligare hos kvinnor med funktionsnedsättning (Jämställdhetsmyndigheten 2019). Många anställda kvinnor och män arbetar dessutom ofrivilligt deltid. Det är framför allt tre orsaker till deltidarbete som dominerar: att heltidsjobb saknas, att den anställda tar hand om barn och/eller att personen studerar (LO 2021). Vidare kan det vara en stor skillnad på att vara timanställd ett tag i början av en karriär/extrajobb/karriärbyte mot att vara det under en längre tid. Att vara timanställd under längre perioder ger till exempel mycket större effekter

⁴⁴ Uppgifter om funktionsnedsättning klassas som känsliga data och finns i Arbetsförmedlingens verksamhetsdata. Ett förslag om att analysera löneskillnader för personer om funktionsnedsättning redogör vi i stället för i avsnitt 4.5.2.

på försörjning och möjlighet till bostad jämfört med att ha en fast anställning. Därför är det viktigt att kunna följa och jämföra löneutvecklingen mellan kvinnor och män och mellan personer med timlön och personer med fast anställning. Det är sålunda viktigt att inkludera arbetstid och anställningsform i löneanalyser då lägre antal arbetade timmar ger en lägre löneinkomst och därmed en lägre livsinkomst.

Uppgifter om antalet faktiskt arbetade timmar, frånvaro och anställningsform finns förvisso i AKU. Men som nämnts är urvalsundersökningar förknippade med mätfel och bortfall. Som vi tidigare beskrev har AKU haft allvarliga problem med den statistiska kvaliteten (SCB 2020d). En möjlig lösning som ger ett mer fullständigt underlag är att arbetsgivarna i samband med att de rapporterar de anställdas bruttolöner och andra förmåner i de månatliga arbetsgivardeklarationerna på individnivå, AGI, också lämnar uppgifter om arbetad tid och anställningsform. Arbetsgivare rapporterar redan in anställdas bruttolöner och andra förmåner på månadsbasis. Om de kompletterar med arbetstid och anställningsformer får vi tillgång till registerbaserad statistik vilket är att föredra ur ett jämställdhetsperspektiv.

Vår bedömning är att det finns ett behov av registerbaserad statistik om anställdas arbetade tid och anställningsform. Dock är det inte uppenbart om ett framtagande av sådan statistik, utöver den som finns i AKU, innebär att den samlade nyttan överväger den administrativa bördan för arbetsgivare. Fördelen med sådan statistik är att det möjliggör beräkningar av kvinnors och mäns löne- och arbetsinkomster per timma och per månad. Sådan statistik kan även möjliggöra separata löneanalyser för kvinnor och män med tim- och visstidsanställningar respektive fasta anställningar. Uppgifter om arbetad tid möjliggör även att liknande nyckeltal som publiceras i Storbritannien (se kapitel 3), även skulle kunna tas fram och publiceras i Sverige.

Ur ett jämställdhetsperspektiv kan sådan statistik vara viktig för att på ett sammantaget sätt kunna följa utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män över tid, på olika nivåer, och för fler grupper i befolkningen. Nyttan av registerbaserad statistik om arbetade timmar kan också finnas inom flera områden än bara jämställdhet, exempelvis vid beräkningar av nationalräkenskaperna, vid handläggning och kontroll inom arbetslöshets- och socialförsäkringarna. Därför är

det viktigt, som vi redan har påpekat, att statistiken håller hög kvalitet och inte blir missvisande på grund av bortfall eller mätfel.⁴⁵

Ett framtagande av registerbaserad statistik om anställdas arbetade tid och anställningsform innebär emellertid en ökad administrativ börda för arbetsgivare. Till exempel innebär det en extra arbetsinsats för arbetsgivarna som i samband med de uppgifter om bruttolöner med mera som redan rapporteras, även skulle behöva rapportera uppgifter om anställdas arbetstider och anställningsform.

Hur stor denna extra arbetsinsats blir beror på om de inrapporterade uppgifterna ska avse avtalad arbetstid eller faktiskt arbetstid. Insamling av faktisk arbetstid är det önskvärda, men innebär en högre uppgiftslämnarbörda jämfört med avtalade arbetstider. Eftersom anställdas faktiska arbetstider kan variera varje månad på grund av till exempel vård av barn eller sjukskrivningar, kommer arbetsgivaren att behöva uppdatera uppgifterna mer frekvent än om det hade handlat om avtalade arbetstider. Utredningen *Månadsuppgiftsutredningen* (SOU 2011:40) hade i uppdrag att ta fram förslag om att arbetsgivare ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetsgivar nivå varje månad (det som i dagsläget är AGI). Utredningen avstod från att lämna förslag om att inkludera uppgifter om arbetad tid i månadsuppgiften. Utredningen bedömde att uppgifter om arbetad tid skulle vara till nytta ur kontroll-, statistik och prognossynpunkt. Det kan exempelvis vara till nytta för att höja kvalitén på statistikproduktionen, för beräkningar i nationalräkenskaperna och i handläggning och kontroll inom arbetslöshets- och socialförsäkringen. Däremot skulle krav om att även lämna uppgifter om arbetad tid innebära merkostnader för mindre företag utan lönesystem och måttliga kostnader för merparten av företagen. Utredningen valde därför att inte lägga förslag om uppgift om arbetad tid, då de bedömde att nyttan inte överväger kostnaderna ett sådant uppgiftslämnande skulle innebära för arbetsgivare. Däremot bedömde utredningen att om man skulle finna att arbetad tid bör ingå så bör den vara enkelt definierad och ha ett sådant innehåll att den är omvandlingsbar till olika tänkbara användningar. Utredningen bedömde att uppgift om avtalad tid (kontrakterad tid) och/eller tjänstgöringsgrad var enklare begrepp och borde i stället

⁴⁵ Samtidigt är det viktigt att påpeka att registerstatistik inte utesluter kvalitetsproblem, vilket också är ett motiv till varför vi anser att Skatteverket och Arbetsförmedlingen bör bli statistikansvariga myndigheter.

väljas då de skulle ge störst samlad nytta utan att kräva alltför mycket av uppgiftslämnarna.⁴⁶

Vi instämmer i Månadsuppgiftsutredningens bedömningar och vill addera att även uppgifter om arbetad tid är värdefulla ur ett jämställdhetsperspektiv. Samtidigt har inte alla arbetsgivare nödvändigtvis uppgifter om en fast, avtalad tid för varje arbetstagare, särskilt inte i skriftligt format. Ett sätt att så långt som möjligt minimera konsekvenserna av detta är att bara samla in uppgifter om avtalad tid från större arbetsgivare, som i större utsträckning än de minsta arbetsgivarna torde ha skriftliga uppgifter om avtalad tid för respektive arbetstagare. En sådan avgränsning kan också vara lämplig utifrån en avvägning av uppgifternas värde kontra intresset av att inte belasta mindre arbetsgivare med administrativa uppgifter. En insamling av avtalade arbetstider skulle för större arbetsgivare rimligtvis kräva en betydligt mindre arbetsinsats än en insamling av uppgifter om faktisk arbetstid. För arbetsgivarna är det en betydande skillnad mellan att rapportera den faktiska arbetade tiden och den avtalade tiden. När det gäller de avtalade arbetstiderna och anställningsformerna skulle arbetsgivaren endast behöva rapportera dessa i samband med rapportering av de uppgifter om bruttolöner med mera som redan lämnas i dagsläget, och enbart behöva justera dessa när uppgifterna ändras (exempelvis vid nyanställningar, befordringar och förändrade tjänstbeskrivningar).

Registerbaserade uppgifter om arbetad tid och anställningsform kan vara intressant för andra myndigheter som Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Det kan även vara intressant för SCB, vid beräkningar av nationalräkenskaperna. Samtidigt skulle ytterligare uppgifter i AGI innebära en belastning för Skatteverket, som inom ramen för sitt uppdrag inte har något behov av uppgifter om arbetad tid eller anställningsvillkor. Det innebär även att it-systemet för AGI skulle behöva byggas ut, vilket behöver tas med i en eventuell kostnads kalkyl. Om sådana uppgifter skulle inhämtas genom AGI krävs ett särskilt övervägande från regeringen om hantering av uppgifter för andra ändamål än de som ryms inom ramen för beskattning.

⁴⁶ Med avtalad tid får man uppgifter om avtalad omfattning och med tjänstgöringsgrad får man uppgifter om andelen arbetad tid i förhållande till den avtalade tiden. Kombinationen av dessa uppgifter ger grund för omräkningar för ett flertal användningar inom handläggning och statistikproduktion.

4.5.4 Statistik och transparens som kompletterande verktyg

Ett betydande könslönegap, som visserligen minskar över tid, men som ändå kvarstår antyder att det finns behov av ytterligare verktyg för att främja jämställda löner. Staten har möjlighet att påverka könslönegapet i viss utsträckning genom olika verktyg. Ett verktyg som vi har diskuterat i kapitel 3 är diskrimineringslagstiftningen och regelverket för lönekartläggningar som gäller arbetsgivare. De rättsliga ramarna finns, men fortfarande anmäls få fall kopplade till lönediskriminering till DO. Ett annat centralt verktyg, som vi redogör för i detta kapitel, är den officiella statistiken. Medlingsinstitutet har ett uppdrag att analysera löneutvecklingen ur ett jämställdhetsperspektiv, men som vi har konstaterat är lönestrukturstatistikens utformning begränsad vilket leder till att analyser på arbetsgivarnivå blir svårtolkade och behäftade med statistisk osäkerhet. Analyser baserade på lönestrukturstatistiken kan inte heller visa individers olika inkomster eftersom den inte innehåller några inkomstvariabler. Statistik och analyser rent generellt är emellertid inte hela lösningen, utan kan endast utgöra ett kompletterande verktyg i ledet att främja jämställda löner. Därför finns det behov av att öka insynen i lönesättningsprocesserna för att ytterligare påskynda utvecklingen. Lönetransparens har visat sig vara ett fungerande verktyg som främjar jämställda löner (se bland annat Hofman m.fl. 2020, Bennedsen m.fl. 2019 och även kapitel 3).

Vår bedömning är att statistik och lönetransparens är två kompletterande verktyg som kan öka insynen i lönesättningen och främja jämställda löner. Det handlar om att offentliggöra könsuppdelad statistik på arbetsgivarnivå. Om den transparenta lönestatistiken även innehåller arbetsgivarspecifik information, möjliggörs också uppföljningar av löneskillnader mellan kvinnor och män för jämförbara arbetsgivare.

EU-kommissionen antog 2014 rekommendationer för att stärka principen om lika lön för kvinnor och män genom lönetransparens (2014/124/EU). Trots upprepade uppmaningar till medlemsländerna menar EU-kommissionen att det i praktiken har varit svårt att åstadkomma en verkkningsfull tillämpning av rekommendationerna (EU-kommissionen 2021c). Enligt DO (2016) är avsikten med bestämmelserna i diskrimineringslagen att de ska verka pådrivande och mana till ökad ansträngning för att motverka förekomsten av könsdiskri-

minering och på så sätt främja jämställda löner. Bättre insyn skulle öka möjligheter att upptäcka könsrelaterad olika behandling och lönesdiskriminering (EU-kommissionen 2021c).

EU-kommissionens förslag till direktiv om åtgärder för transparens i lönesättningen, COM (2021) 93, gäller bland annat rapportering om löneskillnader mellan kvinnor och män. Enligt förslaget ska arbetsgivare med minst 250 anställda tillhandahålla information om bland annat löneskillnader mellan kvinnor och män i organisationen. Informationen ska utöver den fasta grundlönen även gälla eventuella lönetillägg och varierande ersättningar, såsom bonusar. Informationen ska enkelt kunna ge en helhetsbild av könsskillnaderna i arbetsgivarens lönesättning och organisationens lönestruktur. Tanken är att offentliggörandet ska möjliggöra jämförelser mellan arbetsgivare, som ger dem incitament att förebygga löneskillnader, och också stimulerar allmän debatt om lika lön. EU-kommissionens förslag till direktiv beskriver att en sådan rapportering kan förknippas med en administrativ börda för företag och organisationer. En lösning som EU-kommissionen föreslår är att anförtro befintliga organ, exempelvis medlemsländernas skattemyndigheter, uppgiften att sammanställa den begärda informationen utifrån administrativa uppgifter som arbetsgivarna redan lämnar. På så vis kan informationen ställas till förfogande i arbetsgivarnas ställe.

Vi kan konstatera att EU-kommissionens förslag delvis överlappar vårt uppdrag i detta kapitel. Det är därför vid tiden för betänkandets färdigställande oklart vilka krav EU-rätten kommer att ställa på svenska regler inom detta område. Det gäller såväl reglernas utformning i sak som vilka arbetsgivare som ska omfattas av dem.⁴⁷ Vi lämnar följaktligen inga förslag eftersom vi inte med säkerhet kan säga att de inte behöver ändras i väsentliga delar redan inom ett par års tid. Vi lämnar i enlighet med detta inget förslag kring statistik och lönetransparens även om vi ser ett behov. I stället vill vi belysa ett antal principiella aspekter som vi bedömer är av betydelse i sammanhanget. Dessa bör kunna beaktas när direktivet ska genomföras i svensk rätt.

För det första vill vi uppmärksamma att en relevant myndighet skulle kunna offentliggöra och publicera könsuppdelad statistik över bruttolöner och förmåner på arbetsgivarenivå. Fördelen är att den publicerande myndigheten skulle kunna inhämta sådana uppgifter från Skatteverket som har sådan registerdata tillgängliga via AGI och

⁴⁷ Se också kapitel 3.

kontrolluppgifter. Att då anförtro den publicerande myndigheten att sammanställa och publicera information som redan finns tillgänglig hos Skatteverket innebär att arbetsgivarna inte belastas med någon ytterligare administration eller kostnad. Ett mer kostnadseffektivt alternativ är att låta samma myndighet som i avsnitt 4.5.2 föreslås göra en jämställdhetsanalys över inkomstuppgifter göra publiceringen.

För det andra vill vi betona att gränsdragningen för vilka arbetsgivare som ska omfattas av ett offentliggörande av konsuppdelad statistik behöver motiveras utifrån skydd av personuppgifter (artikel 10 i EU-kommissionens förslag till direktiv om åtgärder för transparens i lönesättningen). I de rekommendationer som antogs 2014 avsåg bestämmelserna gälla för företag och organisationer med minst 50 anställda. Vi gör ingen bedömning om gränsdragningen vid ett givet antal anställda, men anser att det rimligtvis bör omfatta arbetsgivare som har så pass många anställda att en publicering av företagets eller organisationens genomsnittslöner för kvinnor och för män inte riskerar att röja enskilda individers identitet. Gränsdragningen är alltså viktig utifrån ett integritetsargument. Om en publicering av genomsnittslönerna för kvinnor och för män kan upplevas känslig för små företag, kan ett alternativ vara att publicera relativlöner mellan kvinnor och män, eller andra nyckeltal, som inte anses vara lika känsliga för de små företagen.

För det tredje vill vi uppmärksamma att den publicerade informationen skulle kunna åtföljas av arbetsgivarspecifik information så att fler jämförelser kan möjliggöras. Exempel på arbetsgivarspecifik information är uppgifter om arbetsgivarens region-, kommun-, bransch- och sektorstillhörighet, dess storlek (i termer av antal anställda) och könssammansättning (i termer av kvinnodominerad, könsneutral, mansdominerad arbetsplats). Statistiken som är på arbetsgivarnivå kan då aggregeras upp till regional, bransch-, sektornivå och/eller enbart redovisas för de arbetsgivare som har en viss storlek och/eller som är kvinnodominerade. Det är en fördel om den publicerade statistiken kan göras användarvänlig så att allmänheten (användaren) har möjlighet att själv välja vilken arbetsgivarspecifik information som löneuppgifterna ska visas för (likande en pivottabell).⁴⁸ Mot bakgrund av detta anser vi att de transparenta och konsuppdelade löneuppgifter

⁴⁸ Det kan handla om att användaren vill jämföra genomsnittslönerna för kvinnor och män och/eller könslönegapet hos medelstora kvinnodominerade arbetsgivare i privat sektor med motsvarande information hos medelstora mansdominerade arbetsgivare i privat sektor.

på arbetsgivarnivå mycket väl kan redovisas med arbetsgivarspecifik information, i syfte att kunna följa löneskillnader mellan kvinnor och män för jämförbara arbetsgivare. Detta kan ha en normverkande effekt som på sikt främjar jämställda löner och motverkar osakliga löneskillnader.

För det fjärde kan det övervägas att, vid ett eventuellt införande av lönetransparens, även planera för en effektutvärdering. Tidigare utvärderingar om lönetransparens, som vi redogjort för i kapitel 3, antyder att effekterna kan variera beroende på vilka nyckeltal som publiceras. Det kan därför vara klokt att fasa in en sådan implementering så att möjligheter för utvärdering och justeringar kan göras efter en första fas, innan det blir en implementering i större skala.

Vår bedömning är att ett offentliggörande av könsuppdelad statistik kan vara ett effektivt verktyg som motverkar osakliga löneskillnader och främjar jämställda löner på arbetsgivarnivå. Av effektivitetsskäl bör det vara en myndighet som offentliggör och publicerar könsuppdelade löneuppgifter på arbetsgivarnivå. Inhämtningen av sådana uppgifter bör inte belasta arbetsgivarnas administrativa börda utan skulle kunna inhämtas från Skatteverkets arbetsgivardeklarationer på individnivå. Det som dock bör betonas är att uppgifter om löneinkomst behöver kompletteras med uppgifter om arbetstidsomfattning för att uppgifterna ska vara jämförbara mellan kvinnor och män. Ett offentliggörande bidrar till jämförelser mellan arbetsgivare och mellan branscher, som kommer att ge dem incitament att se över eventuella löneskillnader. På samhällsnivå kan ett offentliggörande av genomsnittslöner möjliggöra riktade insatser till de branscher där det behövs. Sammantaget borde ett offentliggörande av könsuppdelad lönestatistik ge upphov till övergripande positiva samhällseffekter och minskade offentligfinansiella kostnader på sikt om lönegapet kan minskas, samt även effekter för den enskilde, för företagen, för branscher, för de myndigheter som berörs samt sist men inte minst för jämställdheten.

5 Åtgärder för ökad jämställdhet på arbetsplatser

I våra direktiv konstateras att nya tillvägagångssätt behöver identifieras för att skapa mer jämställda arbetsplatser och som ökar förutsättningarna för jämställda livsinkomster. Vi har därför i uppdrag att se över och lämna förslag på åtgärder för främjande av jämställda arbetsplatser. I direktiven står att en sådan åtgärd kan vara att införa ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem, genom vilket arbetsgivare som uppfyller vissa kriterier för jämställdhet kan ansöka om och få en certifiering. Det står också att det kan finnas andra metoder för mer jämställda arbetsplatser.

Kapitlet är disponerat som följer. Först gör vi en översiktlig genomgång av relevanta delar av arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen. Sedan redogör vi för kollektivavtalens betydelse för arbetet med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen, följt av regeringens arbetsmiljöstrategi. Efter det följer en kort diskussion om hur en ojämsställd arbetsmiljö och ojämsställda arbetsplatser kan ha en negativ påverkan på kvinnors inkomster. I nästa del riktas fokus mot förutsättningarna att införa ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem. Där redogör vi för tidigare förslag om certifiering, för de aktörer som i dag certifierar arbetsplatser utifrån jämställdhets- eller jämlikhetsperspektiv samt hur myndigheten Swedac ackrediterar certifierande organ. Efter det sammanställer vi för- och nackdelar med att införa ett jämställdhetscertifieringssystem. Kapitlet avslutas med en sammanfattande analys där vi redogör för våra överväganden och förslag.

5.1 Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen innehåller allmänna regler om arbetsmiljö. Den gäller enligt 1 kap. 2 § varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning och dess syfte är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö, enligt 1 § 1 kap. Av 2 kap. följer ett antal allmänna krav. I 2 kap. 1 § anges ett antal generella kriterier som bör vara utgångspunkter för aktiviteter för att åstadkomma en god arbetsmiljö och utveckla en god arbetsorganisation. Arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Arbetstagare ska ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetsituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör det egna arbetet. Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll ska utformas så att arbetstagare inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Löneformer och förläggning av arbetstid ska beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete ska undvikas eller begränsas. Det ska eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter. Det ska vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

Av 3 kap. följer bland annat ett antal krav på arbetsgivare, att systematiskt ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivare och arbetstagare ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö, enligt 3 kap. 1 a §. Detta regleras närmare i 6 kap.

Arbetsmiljölagen kompletteras av arbetsmiljöförordningen (1977:1166) som innehåller bemyndiganden för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om de närmare krav som ska uppfyllas i arbetsmiljöhänseende. Myndigheten har beslutat om såväl sådana föreskrifter i en rad frågor som allmänna råd.

5.1.1 Arbetsmiljöverkets tillsyn

Arbetsmiljöverket ska enligt 7 kap. 1 § utöva tillsyn över att lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av den följs. Myndigheten har rätt att få de upplysningar, handlingar och prov samt påkalla de undersökningar som behövs för denna tillsyn, enligt 3 §. I sin tillsyn kan Arbetsmiljöverket använda förelägganden och förbud som kan förenas med vite. Om någon inte följer ett föreläggande kan myndigheten besluta att rättelse ska ske på verksamhetens bekostnad.

5.2 Diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder

Alla arbetsgivare ska arbeta med aktiva åtgärder, enligt 3 kap. 4 § DL.¹ Med det menas 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, enligt 1 §.²

Inom ramen för arbetet med aktiva åtgärder ska arbetsgivare enligt 2 §:

1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,
3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas,
4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1–3.

Arbetet ska genomföras fortlöpande och åtgärder ska tidsplanernas och genomföras så snart som möjligt enligt 3 §. Arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder ska omfatta arbetsförhållanden, bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och övrig kompetensutveckling och möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap, enligt 5 §.

¹ Samtliga lagrumshänvisningar i avsnittet avser 3 kap. DL utom där annat anges.

² Med diskriminering avses enligt 1 kap. 4 § DL direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera.

Vidare ska arbetsgivaren enligt 6 § ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och sådana repressalier som avses i 2 kap. 18 § DL, samt följa upp och utvärdera dessa riktlinjer och rutiner. Arbetsgivaren ska också genom utbildning, annan kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten, inom olika kategorier av arbetstagare och på ledande positioner, enligt 7 §. Även detta ska följas upp och utvärderas, enligt 7 § andra stycket.

Arbetsgivare och arbetstagare ska samverka i arbetet med aktiva åtgärder, enligt 11 §, och arbetsgivaren ska förse en arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder, enligt 12 §. Till detta kommer krav på att dokumentera arbetet, inklusive samverkan, enligt 13–14 §.

5.2.1 Diskrimineringsombudsmannens tillsyn

Vårt arbete har pågått samtidigt som *Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen* har haft i uppdrag att bland annat se över vilka åtgärder som behövs för att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (dir. 2018:99). Dessa frågor faller utanför ramen för vårt uppdrag. Utredningen har överlämnat ett delbetänkande gällande den delen av sitt uppdrag (SOU 2020:79) som remissbehandlats under 2021.

Utredningen påpekar att en enkätundersökning som DO gjort inom ramen för ett regeringsuppdrag (Ku2017/01798/DISK) visar att reglerna om aktiva åtgärder inte är tillräckligt kända bland arbetsgivare och att de inte heller har lett till ett förändrat eller utvecklat arbetssätt. Genom enkäten framkom bland annat att fler än hälften av de tillfrågade arbetsgivarna inte kände till de nya reglerna om aktiva åtgärder som trädde i kraft den 1 januari 2017. På frågan om vad diskrimineringslagen innebär för arbetsgivare svarade bara en av sex att de behöver arbeta med aktiva åtgärder.

Utredningen bedömer att DO:s tillsyn visat ganska stora brister hos tillsynsobjekten i regelefterlevnaden när det gäller aktiva åtgärder både före och efter 2017. Vidare konstaterar utredningen att DO:s tillsyn över arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder generellt sett avslutas med beslut där brister konstateras, men att andra åt-

gärder sällan vidtas. I betänkandet lämnas ett antal förslag för ökad effektivitet i tillsynen, mot bakgrund av bland annat en jämförelse med Arbetsmiljöverkets tillsyn.

5.3 Kollektivavtal

Förhandlingssystemet med kollektivavtal och dess ordning för tvistlösning är en viktig del av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Genom de kollektivavtal som träffas på förbunds nivå eller motsvarande regleras anställningsvillkoren för arbetstagarna inom de skilda branscherna och sektorerna på arbetsmarknaden. I dessa avtal har förbundsparterna i olika utsträckning överlämnat till de lokala parterna att anpassa avtalens bestämmelser till de lokala förhållandena.

I en exempelsamling av kollektivavtalens reglering av jämställdhetsåtgärder på arbetsplatser konstateras att det finns en stor potential för fler sådana åtgärder (Calleman 2021). Det gäller bland annat deltider, tidsbegränsade anställningar och arbetsmiljö.

De rättigheter och skyldigheter som följer av diskrimineringslagen kan inte inskränkas genom avtal, enligt 1 kap. 3 § DL. Däremot kan det enligt förarbetena till bestämmelserna om aktiva åtgärder ofta vara lämpligt att träffa lokala överenskommelser om hur arbetet bör bedrivas och hur samverkan bör ske (prop. 2015/16:135).

I SOU 2020:79 konstateras att det är möjligt att genom kollektivavtal bestämma hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas i detalj. Vidare konstateras att denna möjlighet inte utnyttjats i någon större utsträckning, och utredningen bedömde att det inte kan förväntas ske någon större förändring av detta inom överskådlig tid. Reglerna om aktiva åtgärder har lyfts fram som ett exempel på något som kan hanteras inom ramen för kollektivavtal (se Svenaeus 2020). Fackförbunden Vision och SSR har också påbörjat ett arbete för att hantera sexuella trakasserier inom ramen för kollektivavtalen.

5.4 Regeringens arbetsmiljöstrategi

Regeringen beslutade 2021 om en arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 där problembilden när det gäller jämställda arbetsplatser i frågor om arbetsförhållanden och arbetsmiljö beskrivs (skr. 2020/21:92). Regeringen konstaterar att en god arbetsmiljö är en jämställdhetsfråga och

presenterar åtgärder, samt anger inriktningen för området. En av de föreslagna åtgärderna är att se över arbetsmiljöreglerna ur ett jämställdhetsperspektiv. Regeringen anser att det finns anledning att se över hur den organisatoriska och sociala arbetsmiljön kan förbättras för att bland annat komma åt de arbetsmiljörisiker som finns i kvinno-dominerade sektorer. Vidare slår regeringen fast att frågor om organisatorisk och social arbetsmiljö ska prioriteras de närmaste åren, bland annat för att förbygga sjukskrivningar. I strategin påtalas vikten av att myndigheterna på arbetsmiljöområdet prioriterar frågor om organisatorisk och social arbetsmiljö och att frågorna behöver belysas ur ett jämställdhetsperspektiv. Regeringen konstaterar också att arbetsmiljöproblem som relaterar till organisatoriska och sociala faktorer på arbetsplatsen behöver hanteras med samma allvar som de fysiska riskerna på arbetsplatsen. Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om organisatorisk och social arbetsmiljö behöver följas upp och utfallet av föreskrifterna ska utvärderas inom de närmaste åren för att kunna utveckla arbetet liksom för att se om föreskrifterna fått den effekt som har avsetts. Regeringen har dessutom tillsatt en arbetsmiljöutredning som bland annat ska se över vissa delar av arbetsmiljölagen för att arbetsmiljöreglerna ska ge samma skydd för kvinnor och män och oavsett yrke, bransch eller sektor. Vidare ska utredningen se över om Arbetsmiljöverket bör kunna ta ut sanktionsavgifter för överträdelser av föreskrifter som till exempel riktar sig mot organisatorisk och social arbetsmiljö (dir. 2021:44).

5.5 Ojämsställd arbetsmiljö och ojämsställda arbetsplatser kan ha negativ inverkan på kvinnors inkomster

En viktig förutsättning för att uppnå ekonomisk jämställdhet är att kvinnor och män kan delta på arbetsmarknaden på lika villkor. Till exempel konstateras i en rapport från Jämställdhetsmyndigheten (2021:7) att kvinnors och mäns olika arbetsvillkor har bäring på flera delmål i det jämställdhetspolitiska ramverket. I rapporten konstateras att ojämsställda arbetsvillkor påverkar möjligheter till makt, inflytande och ekonomisk jämställdhet, och att det hänger samman med utbildningsval och hälsa. Lagstiftningen är tydlig med att alla arbetstagare har rätt till en god arbetsmiljö.

Sverige har en könsuppdelad arbetsmarknad (se kapitel 2). Det innebär inte bara att kvinnor och män har olika yrken och utför olika arbetsuppgifter, utan också att arbetsvillkoren kan skilja sig åt i olika avseende. Ett exempel på konsekvenser av de olika arbetsvillkoren är att män dominerar bland arbetsplatsolyckor, medan kvinnor i högre grad anmäler att de blir sjuka av sina arbeten (Arbetsmiljöverket 2020). Andra konsekvenser är att andelen som rapporterar arbetsrelaterade besvär är högre i kvinnodominerade sektorer än i mansdominerade. Vidare löper anställda i kvinnodominerade yrken en stor risk för hög belastning av stress samt fysiskt krävande arbetsuppgifter (Arbetsmiljöverket 2020). Kvinnor rapporterar även besvär oftare än män även inom samma bransch (Jämställdhetsmyndigheten 2021:7).

Var tredje sysselsatt kvinna och knappt var fjärde man rapporterar någon form av besvär till följd av arbetet (Arbetsmiljöverket 2020). Andelen kvinnor som 2019 anmälde arbetsskada till följd av organisatoriska och sociala faktorer är högre än andelen män (Arbetsmiljöverket 2020). Även den arbetsrelaterade psykiska ohälsan ökar bland kvinnor (Arbetsmiljöverket 2020, Jämställdhetsmyndigheten 2021:2). Arbetsplatser är inte alltid utformade på så sätt att de lämpar sig för både kvinnliga och manliga anställda (Arbetsmiljöverket 2013). Inte heller är alla arbetsplatser tillgängliga för individer med funktionsnedsättning. Det kan handla om att fysiska arbetsförhållanden som verktyg, datorer, skrivbord, skyddsutrustning eller lyftanordningar behöver anpassas efter kvinnors och mäns fysiska förutsättningar. Ett sätt att öka jämställdheten på arbetsplatsen vad det gäller organisatoriska arbetsförhållanden är till exempel att arbetstider och mötes-tider anpassas utifrån småbarnsföräldrars behov.

Kvinnor är också oftare än män utsatta för sexuella trakasserier på arbetsplatsen (Jämställdhetsmyndigheten 2021a). I Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökning 2019 uppgav närmare en av fyra unga kvinnor att de hade varit utsatta för sexuella trakasserier på arbetet (Arbetsmiljöverket 2020). Samtidigt finns det stora brister i fråga om tillgång till en snabb, professionell och opartisk utredningsprocess för sexuella trakasserier (TCO 2019).

Vidare uppger kvinnor med funktionsnedsättning i större utsträckning än män med funktionsnedsättning (43 procent i jämförelse med 30 procent) att de på grund av sin funktionsnedsättning har varit utsatta för någon typ av diskriminering eller kränkande särbehandling i arbetslivet (SCB 2020:2).

Det finns alltså kunskap om hur arbetsvillkor och arbetsmiljö kan påverka kvinnor och män på olika sätt. Dock saknas det kunskap om hur förutsättningarna ska se ut för att arbetsplatser i alla typer av verksamheter ska kunna omsätta arbetsmiljölagstiftningen i praktiken (Jämställdhetsmyndigheten 2021:7). I rapporten *Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa* från Jämställdhetsmyndigheten (2021:7) efterlyses därför mer jämförande analyser av kontextuella förhållanden på makronivå i olika branscher och hur det påverkar organisering, resurstilldelning, och utformning av arbetsmiljö för chefer och medarbetare. En farhåga som lyfts fram är att forskning, policyarbete och myndighetsutövning på jämställdhetsområdet tenderar att bli egna expertområden vid sidan av det reguljära arbetet med att organisera och fördela arbete ute på arbetsplatser, trots jämställdhetsmål och jämställdhetsintegrering.³

Det handlar om att paketera kunskapen så att den enkelt kan användas. Jämställdhetsmyndigheten (2021:7) skriver till exempel att en viktig fråga för framtiden är hur frågor om genus, jämställdhet, arbetsmiljö och hälsa ska integreras med verksamhets-, produkt- och tjänsteutveckling, innovation, digitalisering, nya styrformer, lagstiftning, det vill säga områden där genus- och jämställdhetsperspektiv i dag ofta saknas. Det handlar om att kunskapsunderlag, forskning och utbildning utformas på ett sätt som synliggör bakomliggande strukturer till könsskillnader i ohälsa. Kunskap om bakomliggande orsaker på alla samhällsnivåer och utökad dialog över gränser mellan politik, myndigheter och arbetsmarknadens parter är viktigt för att jämställdhetsmålen ska kunna omsättas i praktik i alla typer av verksamheter. Jämförelser som metod underlättar ett reflekterande över vad som är branschspecifikt och vad som skulle behöva förändras (se Denk 2010, Mills, van de Bunt & de Bruijn 2006). Sådan kunskap är mer tolkningsbar och applicerbar för dem som utformar produktionen, organiserar arbetsplatser och bemannar jobben, än vad kunskap från jämförelser mellan grupper av arbetskraften är (Härenstam 2017).

³ Jämställdhetsintegrering är den övergripande strategin för jämställdhetspolitiken och innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med och beaktas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla processer. Det gäller för alla politikområden och i myndigheternas verksamheter. I svenska myndigheter definieras ofta jämställdhetsintegrering som att verksamheten bedrivs så att de tjänster och den service som erbjuds individer svarar lika mycket mot kvinnors som mäns behov och utgångspunkter. Den offentliga verksamheten ska också bidra till att uppnå jämställdhet i samhället. Konkret brukar detta innebära att den service samt de tjänster som utförs ska vara rättvis, jämnt fördelad och av samma kvalitet för både kvinnor och män.

Att kvinnor i högre grad än män blir sjuka av sina arbeten och utsätts för trakasserier får betydande konsekvenser för kvinnors inkomster. En dålig arbetsmiljö påverkar inkomsterna via frånvaro från arbetsmarknaden, kortare arbetstid och tidig pensionsavgång. Det får en negativ inverkan på inkomster på både kort och lång sikt. För många kvinnor skulle en förbättrad arbetsmiljö, som gör det möjligt att gå upp i arbetstid, kunna ha en större påverkan på livsinkomsten än en löneökning (se kapitel 2). Likaså har arbetsmiljön en direkt effekt på individens välfärd i form av välmående. Sammantaget går det att konstatera att en dålig arbetsmiljö orsakar ohälsa, vilket kan leda till sjukskrivning och/eller val att gå ned i arbetstid vilket gör att inkomsten minskar. På samma sätt leder sexuella trakasserier till ohälsa som kan orsaka sjukskrivning och med det minskade inkomster. Ojämställdhet på arbetsplatser kan sålunda förstås på två sätt. Dels i form av de skillnader i arbetsmiljö som finns i kvinno- respektive mansdominerade sektorer och branscher och som får konsekvenser för arbetsvillkoren på arbetsplatser i respektive sektor/bransch. Dels inom arbetsplatser, där kvinnor kan utsättas för diskriminering och sexuella trakasserier på själva arbetet vilket män inte gör i samma utsträckning.

5.6 Införande av en frivillig jämställdhetscertifiering

Bedömning: Kommissionen bedömer att nackdelarna med att införa en frivillig jämställdhetscertifiering är större än fördelarna och att ett system för frivillig jämställdhetscertifiering inte ska införas.

Efter att ha redogjort för regeringens planerade inriktning på arbetsmiljöområdet och för gällande rätt samt kollektivavtalens roll, riktas nu fokus mot uppdraget att utreda om en frivillig jämställdhetscertifiering kan bidra till mer jämställda arbetsplatser.

5.6.1 FRIJA – en utredning om frivillig jämställdhetsmärkning

Möjligheten att införa ett system för frivillig jämställdhetsmärkning har tidigare utretts i *Utredningen om frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster* (den så kallade FRIJA-utredningen). I utred-

ningens slutbetänkande *Märk – värdig jämställdhet* (SOU 2002:30) presenterades förslag på hur jämställdhetskriterier och jämställdhetsmärkning skulle utformas. Utredningen skickades på remiss, men remissinstanserna var tveksamma till förslaget (N2002/4088/JÄM). I remissammanställningen konstateras att av 23 remissinstanser var fem positiva, åtta positiva med förbehåll och tio negativa till idén. FRIJA-utredningens förslag presenterades 2002 och de föreslagna lagändringarna föreslogs träda i kraft 1 juli 2003, något som inte skedde. I detta avsnitt redogör vi för de delar av utredningens förslag som är relevanta för vårt uppdrag. Vi diskuterar även remissinstansernas mottagande av FRIJA-utredningens förslag.

Märknings- och certifieringssystem

FRIJA-utredningen beskrev certifiering som: ”Att certifieras för något innebär i korthet att erhålla ett intyg, ett bevis, på att vissa kriterier för märkning av en vara eller tjänst är uppfyllda”. Märkningssystemet innebär alltså att en vara (produkt) eller tjänst skulle uppfylla vissa kriterier. Dessa kriterier skulle vara uppställda på förhand och på så sätt garantera en rättvis bedömning av huruvida varan eller tjänsten uppfyllde de krav som ställdes för att den ska erhålla märket. De på förhand uppställda kriterierna (se nedan) skulle enligt utredningens bedömning också fungera som en garant för att undvika skönmässiga ad hoc-lösningar då det ställs samma krav på samtliga produkter och tjänster för märket. FRIJA utgick i sina förslag från märkningar som använts inom miljöområdet.

Rättsliga ramar

FRIJA-utredningen utgick från den dåvarande jämställdhetslagen och de krav som ställdes på arbetsgivare att upprätta jämställdhetsplaner.⁴ Det var då den lag som särskilt berörde frågor om jämställdhet ur ett rättsligt perspektiv, och kom därför att stå som förebild

⁴ Jämställdhetslagen har ersatts av diskrimineringslagen och nya regler om aktiva åtgärder trädde i kraft den 1 januari 2017.

för utredningens uppdrag att komma med förslag till frivillig jämställdhetsmärkning.⁵

FRIJA-utredningens förslag till lag om frivillig jämställdhetsmärkning

FRIJA föreslog att det skulle införas ett system för frivillig jämställdhetsmärkning och som skulle utformas enligt en tvåstegsmodell. Modellen innebar att det skulle ställas krav både på den enskilda verksamhetens jämställdhetsarbete och det som producerades respektive levererades vid verksamheten. Det första steget skulle bestå av de generella jämställdhetskriterierna som ställde krav på såväl det interna som det externa jämställdhetsarbetet vid verksamheten. Modellens andra steg skulle utgöras av specifika jämställdhetskriterier som var särskilt anpassade till de olika produkterna och/eller tjänsterna.⁶

Utredningen föreslog att det frivilliga systemet för jämställdhetsmärkning skulle regleras genom en ramlag, samt att rätten att jämställdhetsmärka en produkt/tjänst eller bli certifierad i jämställdhetsyhänseende skulle få konstruktionen av en absolut rättighet. Lagen skulle enligt förslaget reglera syftet med lagen och villkoren för jämställdhetsmärkning samt peka ut den ackrediterande myndigheten. De preciserade kriterierna föreslogs utformas av en nämnd som liknar nämnden för miljömärkning. Genom att överlåta utformningen och utvecklingen av såväl kriterierna som råden på en nämnd för jämställdhetsmärkning, skulle utformningen och utvecklingen av dem gå snabbt och det skulle därmed kunna skötas av dem som var mest insatta i de

⁵ Vidare beskrev utredningen hur svenska regler förhåller sig till regler i Europa och redogjorde utöver jämställdhetslagen för lagen (1992:1592) om offentlig upphandling, lagen (1994:615) om otillbörligt upphandlingsbeteende och marknadsföringslagen (1995:450), samt direktiv och andra rättsakter inom EU.

⁶ De generella jämställdhetskriterierna formulerades som följande uppställda krav på att: verksamheten både bedriver ett internt och ett externt jämställdhetsarbete, verksamheten bedriver ett planmässigt jämställdhetsarbete på det sätt som beskrevs i den dåvarande jämställdhetslagens regler om ett aktivt jämställdhetsarbete 3–13 §§, verksamheten har upprättat en målformulering för hur och på vilket sätt som envar av de punkter som arbetsgivare respektive företrädare för verksamheter ska verka för sitt jämställdhetsarbete, målformuleringarna är både internt och externt tillgängliga, de som befinner sig inom verksamheten har kännedom om målformuleringen, det finns kartläggningar av hur verksamhetens jämställdhetsarbete ser ut, det finns uppgifter om konkreta åtgärder och metoder för hur verksamhetens jämställdhetsarbete ska utvecklas, det finns tidsramar för inom vilken tid som åtgärderna ska vara genomförda, det finns uppgifter om vem eller vilka som är ansvariga för att åtgärderna vidtas, verksamhetens mål ska utvärderas årligen och utvärderingen av fjolårets mål finns med i den nya planen för ett aktivt jämställdhetsarbete.

aktuella frågorna. Denna nämnd skulle vara sammansatt av representanter från de branscher som berördes av certifieringen.

Utredningen menade vidare att det fanns en stor risk för att jämställdhetsfrågorna skulle hamna i skymundan om de hanterades parallellt med eller inlemrades i något befintligt märkningssystemen, som ISO-märkning eller dylikt. Därför föreslog utredningen att ett system för frivillig jämställdhetsmärkning borde separeras från andra märkningsordningar, men utformas i linje med den redan etablerade miljömärkningen. Utredningen ansåg att jämställdhetsmärkningen lämpligen kunde placeras in under ett redan etablerat bolag i märkningshänseende, SIS Miljömärkning AB (dagens Miljömärkning Sverige AB), som hade ett inarbetat system gällande märkningsprocessen. Utredningen föreslog därför att SIS Miljömärkning skulle få huvudmannskapet.

Remissinstansernas mottagande av FRIJA-utredningens förslag

I detta avsnitt redogör vi för de synpunkter och kommentarer från remissinstanserna som är relevanta för vårt uppdrag med att analysera förutsättningarna för införande av ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem för arbetsplatser (N2002/4088/JÄM).

JämO välkomnade förslaget och menade att det var ett viktigt komplement till dess tillsynsfunktion över aktiva åtgärder. Även Saco ställde sig positiva till utredningens förslag.

Flera instanser var negativa till förslagen, däribland aktörer med fokus på företags- och arbetsgivarintressen. Argumenten gällde ökade administrativa kostnader för företagen och att det redan fanns såväl en lag som en myndighet, JämO, inom det jämställdhetspolitiska området.

Flera statliga verk avstyrkte förslaget och hänvisade till att jämställdhetslagen ändå skulle följas samt att det redan fanns andra sätt än märkning och certifiering som arbetsgivare kan använda sig av. Vidare ansågs att ett system för jämställdhetsmärkning inte borde omfatta offentlig verksamhet då de kriterier som föreslogs av utredningen i stort sett motsvarade kraven i jämställdhetslagen. Remissinstanser menar också att arbetsgivare, inte minst statliga, trots frivilligheten skulle känna sig tvingade att gå in i ett resurskrävande arbete.

Förutom Saco var arbetstagarorganisationerna negativa till delar av förslagen. LO tillstyrkte den del som föreslog en jämställdhetscertifiering av arbetsplatser som uppvisat extra bra och långsiktigt arbete, men ansåg att förslaget inte tog hänsyn till kravet på samverkan med parterna på arbetsplatsen. TCO ställde sig bakom förslaget, men föreslog att relationen mellan certifieringen och jämställdhetslagen ytterligare behövde klargöras för att certifieringen inte skulle ta över eller konkurrera med den tillsynsroll JämO hade i frågan.

Förslaget om en särskild nämnd för jämställdhetsmärkning som skulle utforma jämställdhetskriterierna och råden sågs som positivt av några myndigheter, däribland JämO, som ansåg att nämndens sammansättning med representanter från de branscher som berördes skulle bidra med hög kompetens och bred förankring. Andra, som Marknadsdomstolen, var negativa då den ansåg att förslaget att samla de övergripande bestämmelserna i en ramlag inte var tillräckligt rättssäkert.

Vad det gällde huvudmannaskapet var Styrelsen för Ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) negativ till förslaget att SIS Miljömärkning AB skulle förvalta jämställdhetsmärkningen. Även TCO var negativ och menade att jämställdhet borde gå att integrera som en övergripande aspekt i befintliga ledningssystem i stället för att monopolisera rättigheterna.

5.6.2 Aktörer som erbjuder certifieringar om jämställdhet och relaterade frågor

Inom jämställdhetsområdet finns ingen lagreglerad certifiering som indikerar graden av jämställdhet inom en organisation eller ett företag. Dock finns det aktörer som erbjuder olika former av jämställdhets- eller mångfalds/jämlikhet/hbtqi-certifiering eller märkning.⁷ Störst på området är Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL) som genomför mellan 50 och 60 certifieringar om året.⁸ RFSL uppger att certifieringen ska bidra till verktyg för att kunna arbeta systematiskt med likabehandling, bemötande och mänskliga rättigheter. RFSL uppger att uppföljning sker efter ett år och efter tre år görs en omcertifiering – vilket sker i ungefär 90 procent av fallen. En annan certifieringsaktör är

⁷ Hbtqi är ett samlingsnamn och en förkortning för homosexuella, bisexuella, transpersoner och personer som identifierar sig som queer eller intersexperson.

⁸ Sammanställningen bygger på underlag som vi fått in från de olika aktörerna.

Institutet för lokal och regional demokrati (ID) som driver Evolve mångfaldscertifiering.⁹ Aktören bedriver certifiering i mindre skala, mellan två och tre arbetsplatser certifieras per år. En certifiering gäller i tre år och därefter kan arbetsplatsen omcertifieras, vilket sker i en tredjedel av fallen.¹⁰ Två andra aktörer som tidigare har arbetat med jämlikhetscertifieringar är Make Equal och Winnet.¹¹ Vidare finns den internationella standarden för jämställdhetscertifiering EDGE som vänder sig till finansiella organisationer. Aktören utvärderar styrande dokument, planer och konkreta åtgärder inom lön, rekrytering och karriärmöjligheter, ledarskapsutveckling, flexibilitet på arbetsplatsen och företagskultur. EDGE certifierar organisationer med minst 200 anställda och certifikatet gäller i två år.

5.6.3 Statligt ackrediterad certifiering i Sverige

Då det i dagsläget finns en rad aktörer som redan genomför olika typer av jämställdhets- och jämlikhetscertifieringar, skulle en framtida certifiering behöva utformas med enhetliga kriterier. De certifierande aktörerna skulle vidare behöva få någon form av mandat, i form av ackreditering, att utfärda certifieringar. Det skulle också behövas en myndighet som löpande följer upp deras verksamhet.

Den statliga myndigheten Swedac är nationellt ackrediteringsorgan för Sverige. Vad som kan certifieras under ackreditering beskrivs i en så kallad kontrollordning.¹² Swedac uppger att myndigheten inte utvecklar egna kontrollordningar, men kan bistå vid utformandet av nya kontrollordningar för att dessa senare ska kunna tillämpas under ackreditering. Rent praktiskt innebär ackrediteringen att Swedac regelbundet kompetensbedömer certifieringsorganen mot gällande regler och krav som de vill ackreditera sig mot. I bedömningen granskas dess ledningssystem samt hur det tillämpas. Swedac uppger att en

⁹ Make Equal uppger dock att de fortfarande gör samma arbete men under andra namn. Det är en ideell förening med fyra huvudmän: Region Kronoberg, Växjö Kommun, Linnéuniversitetet samt Länsstyrelsen i Kronobergs län.

¹⁰ Med viss reservation för att en del av de verksamheter som beskrivs här kan ha förändrats, upphört eller utvecklats efter det att informationen inhämtades år 2021.

¹¹ Winnet är en ideell förening vars verksamhet upphörde 2015 när de inte längre fick verksamhetsbidrag.

¹² En kontrollordning utformas utifrån de olika krav som en aktör ställer. Den tas fram av en myndighet, lagstiftare eller av intresse- och branschorganisationer. Ett sådant exempel är KRAV-märkningen.

central del i bedömningen är att bedöma om organet har tillräcklig kompetens för uppgiften de är ackrediterade för.

De certifieringsorgan som ackrediterats har rätt att certifiera en verksamhet. Certifiering är ett sätt att visa att ett företag eller organisation har en viss kvalitet och kompetens utifrån ställda krav. Swedac uppger att förnyad certifiering normalt sker vart fjärde år och att revisioner sker där emellan. Swedac uppger att myndigheten har ackrediterat ungefär 20 organ för ledningssystemcertifiering, av dem är det 15 som är ackrediterade för certifiering av ledningssystem för arbetsmiljö. Totalt finns det ungefär 40 certifieringsorgan i Sverige. Däremot har Swedac inga uppgifter om hur många certifikat som är utfärdade under ackreditering då certifieringsorganen inte är skyldiga att rapportera in detta till Swedac. Swedac uppger att det inte ställs krav på ett jämställdhetsperspektiv när Swedac ackrediterar certifieringsorgan, men om en ny kontrollordning inte beaktar jämställdhet kan myndigheten välja att inte godkänna den.

5.6.4 Arbetsmarknadens parter synpunkter på ett införande av en frivillig jämställdhetscertifiering

Vi inhämtade under 2020 synpunkter på hur arbetsmarknadens parter ser på ett initiativ för frivillig jämställdhetscertifiering. Utifrån svaren kan vi konstatera att jämställdhetscertifiering inte är något som parterna ställer sig positiva till utan uppger att existerande lagstiftning, kollektivavtal och partsgemensamma satsningar är tillräckliga.

5.6.5 Fördelar respektive nackdelar med att införa ett system för frivillig jämställdhetscertifiering

Vi kan utifrån ovanstående sammanställning konstatera att det finns såväl argument för som mot att införa en frivillig jämställdhetscertifiering. I denna sammanfattande analys diskuterar vi för- respektive nackdelar med en certifiering.

Fördelar med att införa ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem för arbetsplatser

När FRIJA-utredningen lämnade sitt slutbetänkande 2002 med förslag om att införa en frivillig jämställdhetscertifiering fanns ännu inte några aktörer som certifierade arbetsplatser utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Därefter har ett antal aktörer som erbjuder olika former av egna certifieringar på jämställdhetsområdet vuxit fram. Enligt uppgifter från aktörerna så certifieras sammanlagt för alla aktörer ett 60-tal arbetsplatser varje år och en majoritet av dessa väljer sedan att omcertifieras. Det tycks sålunda finnas ett visst intresse från arbetsgivare att certifiera arbetsplatsen.

De certifierande aktörer som finns i dag är inte ackrediterade av ett ackrediteringsorgan och det finns inte heller någon gemensam standard för dessa certifieringar. Vad som krävs för att en arbetsplats ska bli certifierad varierar sålunda mellan aktörerna. Om ett enhetligt system där aktörer certifieras under ackreditering i en kontrollordning, där myndighet eller lagstiftare satt upp krav för vad som krävs för att en arbetsplats ska kunna certifieras, är det möjligt att märkningen blir mer känd (och erkänd) och intresset för en märkning kan öka. Detta skulle kunna bidra till ökad jämställdhet på de arbetsplatser som väljer att genomgå en certifieringsprocess. Vidare skulle det kunna bidra till enhetlighet och kvalitet vad gäller certifieringsmetodik och innehåll mellan de olika aktörerna.

Det märke eller den logotyp som arbetsplatserna får efter att ha certifierats, kan få arbetstagare att söka sig till dessa arbetsplatser och även stärka arbetsplatsernas konkurrenskraft på eventuella marknader. Samtidigt är det viktigt att betona att det för många arbetstagare inte är ett reellt alternativ att välja och vraka mellan olika arbetsgivare. I praktiken kan det vara så att en stor andel väljer utifrån andra faktorer, såsom den egna lönen, arbetsuppgifter eller avstånd till hemmet.

Vidare skulle en certifiering, om det fick stort genomslag och att ett stort antal arbetsplatser väljer att genomgå en sådan, kunna skapa ett tryck på arbetsgivare från ett annat håll och med en annan omfattning än vad staten och fackförbunden lyckats åstadkomma.

Nackdelar med att införa ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem för arbetsplatser

Argumenten mot att införa ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem rör ett flertal områden. För det första, vilket också påpekades i remissvaren till FRIJA-utredningen, är det otydligt om och i så fall hur en frivillig certifiering leder till ökad jämställdhet på såväl arbetsplatser som på arbetsmarknaden. Den bärande tanken med certifiering bygger på att individer ska få bättre information att basera sin val på. Ett exempel, som KRAV-märkningen, är att ju fler människor som väljer att handla ekologiska produkter, desto större press ställs på producenterna, vilket sedan leder till att fler livsmedelsföretag övergår till ekologisk produktion. Dock är det svårare att se samma logiska förlopp kopplat till arbetsplatser. Det är mycket mer komplext att välja arbetsgivare än till exempel ägg och toapapper. Här ser vi att det skulle behövas data eller utvärderingar som kan visa på en reell konkurrensfördel och att den kan antas spridas till flera.

I sammanhanget bör det framhållas att det för den enskilda arbetstagaren rimligtvis är mest intressant att veta hur situationen på arbetsplatsen faktiskt är, inte om det bedrivs ett jämställdhetsarbete som uppfyller ett visst antal krav. Att med någon grad av säkerhet kunna intyga de faktiska förhållandena på arbetsplatsen torde kräva en mycket ingående granskning med jämna mellanrum, vilket kan vara svårt att åstadkomma inom ramen för certifiering.

För det andra är arbetsplatser redan i dag, enligt diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder, skyldiga att göra det som bör vara kriterier för jämställdhetsmärkning. Att de krav som i samband med en certifiering kommer att ställas på arbetsgivare redan regleras i gällande lagstiftning kan bli problematiskt kopplat till kontrollen av arbetsplatser. Dels har DO tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder, dels kommer det att införas ytterligare aktörer som kontrollerar om arbetsplatsen uppfyller kraven i samband med en certifiering. Om diskrimineringslagens och certifieringens krav överlappar varandra finns det en risk för att arbetsgivare kan få olika besked om samma arbete. Vidare kan granskningarna utföras på olika sätt och även visa olika resultat av i princip samma jämställdhetsarbete. Om kraven däremot är olika, är vår uppfattning att det kan finnas risk för förvirring och att arbetet blir svåröverblickbart för de enskilda arbetsplatserna. Dessutom riskerar frivillighet ifråga om något som nära

anknyter till diskrimineringslagens krav att bidra till att framställa aktiva åtgärder som något som kan prioriteras ned.

För det tredje ställer sig vi oss frågande till om det är samhälls-ekonomiskt effektivt att införa en, om än frivillig, jämställdhetscertifiering. Med ett sådant system skapas ytterligare en marknad för konsulter dit ekonomiska resurser ska avsättas. Det är tveksamt om nyttan med ett sådant system kan bidra till ett effektivt användande av ekonomiska resurser. Till detta kommer argumenten om att myndigheter och offentliga organisationer kan känna ett ansvar att genomgå en certifiering. Dessa resurser kan i stället läggas på diskrimineringslagens krav på arbete med aktiva åtgärder.

För det fjärde ställer sig vi oss tveksamma till att det finns en tillräcklig efterfrågan hos arbetsplatser att jämställdhetscertifiera sig. Om ett system med jämställdhetscertifiering under ackreditering införs, är det inte säkert att de aktörer som i dag genomför certifieringar finner det tillräckligt relevant att anpassa sin verksamhet utifrån en kontrollordning där de kan behöva förändra sin metod och verksamhet. Det kan sålunda innebära att det trots ett ackrediterande organ, kommer att finnas aktörer som fortsätter genomföra certifieringar med andra typer av märkningar. I så fall riskerar jämställdhetscertifieringen att inte få den tyngd och vikt som är eftersträvansvärt, utan endast bli en märkning bland flera andra.

Avslutningsvis ser vi att de invändningar remissinstanserna hade på FRIJA-utredningens förslag alltså är relevanta.

Vi ser dock att justeringar i befintliga system kan bidra till en mer jämställd arbetsmiljö. Det kan handla om att myndigheter som Swedac och Svenska institutet för Standarder (SIS) informerar om och skapar medvetenhet om frågor om jämställdhet och tillgänglighet i framtagandet av standarder och kontrollordningar. Det ligger också i linje med hur arbetet med jämställdhetsintegrering är utformat – att det ska ske i befintliga processer, system och styrning. I ett sådant arbete är det viktigt att tillgänglighetsperspektivet beaktas. Då det i dag finns riktlinjer för att inkludera tillgänglighet i standarder bör även tillgänglighetsperspektivet integreras i processen.¹³

¹³ www.sis.se/standardutveckling/tksidor/tk500599/sistk536/. Hämtat 22.01.17.

5.7 Sammanfattande analys

Bedömning: Det framstår som mer ändamålsenligt att använda de verktyg som redan finns och att de följs än att införa ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem.

Bedömning: Det behövs mer kunskap om hur organiseringen av arbetet inom olika branscher och organisationer får konsekvenser för arbetsrelaterad psykisk ohälsa hos kvinnor och män.

Förslag: I rapporten *Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa* (Jämställdhetsmyndigheten 2021:7) beskrivs en modell över hur skillnader i arbetsrelaterad hälsa uppstår och vilka åtgärder som kan sättas in på olika nivåer för att motverka dessa. Kommissionen föreslår att regeringen ger Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att, i samråd med relevanta myndigheter och forskare, justera denna befintliga modell så att den kan anpassas till olika relevanta myndigheters verksamhet. Rapporten *Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa* (Jämställdhetsmyndigheten 2021:7) ska ligga till grund för arbetet.

5.7.1 Diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen bör fortsatt vara de viktigaste verktygen för jämställda arbetsplatser

Inkomsten påverkas av många förhållanden. En trygg anställning, en arbetsplats som kännetecknas av att den är tillgänglig för alla, en god och jämställd arbetsmiljö, praktiska möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap, möjlighet till kompetensutveckling, en lönesättning som är saklig och utan hänsyn till kön eller annan diskrimineringsgrund är några av de faktorer som påverkar livsinkomsten. Vi konstaterar att när det gäller arbetsmiljöområdet finns det redan ett allmänt regelsystem i arbetsmiljölagen och regler om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen.

Vi anser att det är bättre att använda redan existerande system och regelverk för att öka jämställdheten på arbetsmarknaden och arbetsplatser, än att införa nya. Diskriminering, inklusive sexuella trakasserier, är redan förbjudet i lag och arbetsgivare ska enligt lag förebygga det genom aktiva åtgärder. Problemet är sålunda inte att det

saknas ett regelverk, utan att regelverket inte efterlevs i tillräckligt hög grad. Som DO konstaterar i en rapport är inte reglerna om aktiva åtgärder tillräckligt kända bland arbetsgivare och har ännu inte lett till ett förändrat eller utvecklat arbetssätt (Ku2017/01798/DISK). *Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen* har därtill bedömt att DO:s tillsyn över arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder bör utvecklas för att tillförsäkra ökad regelefterlevnad (SOU 2020:79). Utredningen har också lämnat andra förslag för att utveckla reglerna om aktiva åtgärder.

Vi bedömer att det är mer ändamålsenligt att arbetsgivare följer de regler som redan finns genom en effektiv tillsyn än att införa ett till system som i allt väsentligt har samma syfte som de existerande reglerna. Det framstår alltså som mer effektivt att vidta de åtgärder som krävs för ökad efterlevnad av aktiva åtgärder än att införa ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem.

5.7.2 Kollektivavtalen är viktiga verktyg för jämställda arbetsplatser

Vi har i avsnitt 5.2 redovisat viktiga verktyg för att öka jämställdheten på arbetsplatser). Det finns en stor potential för fler jämställdhetsåtgärder i kollektivavtalen, gällande bland annat deltid, tidsbegränsade anställningar och arbetsmiljö (Calleman 2021). Det kan ofta vara lämpligt att träffa lokala överenskommelser om hur arbetet med aktiva åtgärder bör bedrivas och hur samverkan bör ske (prop. 2015/16:135), och det är möjligt att genom kollektivavtal bestämma hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas i detalj (SOU 2020:79). Vi kan också konstatera att fackförbund har beslutat att verka för ett tecknande av kollektivavtal mot sexuella trakasserier.

Vi vill mot bakgrund av detta understryka kollektivavtalens centrala roll enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen för att påverka arbetsmiljö och arbetsvillkor. Arbetsmarknadens parter kan genom avtalen bidra till ökad jämställdhet på arbetsplatserna och kollektivavtal är viktiga verktyg som är en bärande del i den svenska arbetsmarknadsmodellen och för parternas ansvar för anställningsvillkor och en god arbetsplats.

5.7.3 Det behövs en modell för att studera skillnader inom och mellan branscher och organisationer

Olika typer av verksamheter kan ha olika förutsättningar att kunna omsätta kunskap i praktiken och följa lagstiftning. Som det konstateras i avsnitt 5.5 står en stor del av förklaringen till könsskillnader i arbetsrelaterad psykisk ohälsa inte att finna i skillnader mellan kvinnor och män som grupp, utan snarare i hur arbetet organiseras inom exempelvis olika branscher, organisationer, yrken och arbetsåtaganden. Det innebär, som en rapport från Jämställdhetsmyndigheten (2021:7) visar, att kunskap om jämställdhet som byggs på att enbart jämföra kvinnor och män riskerar att osynliggöra strukturella skillnader såsom organisering, resurser, löner och arbetsmiljö. Därmed behövs kunskap om vilka organisatoriska förhållanden som gynnar utformning av hälsobefrämjande och jämställda arbetsplatser i alla typer av verksamheter. Det är dessutom viktigt att synliggöra konsekvenserna av brister i arbetsmiljön som innebär att det finns grupper som är mer utsatta än andra. Ett sådant exempel kan vara att vissa påverkas i högre grad än andra om en arbetsplats inte anpassats utifrån olika behov och om den sociala och organisatoriska arbetsmiljön brister. Som vi diskuterar i kapitel 2 får också ohälsa konsekvenser för inkomster på kort och lång sikt.

Det är därför viktigt med analyser som inte endast studerar skillnader mellan kvinnor och män som grupp utan också skillnader i hur arbetet organiseras och vilka konsekvenser det kan få för olika grupper. Vi ser att det är ett utvecklingsområde när det kommer till myndigheter som producerar rapporter och studier inom arbetsmiljöområdet och att det behövs analyser som vid sidan av könsskillnader tar hänsyn till skillnader mellan och inom ”könskodade” yrken, sektorer och branscher. Ett sådant arbete skulle underlättas om det fanns en gemensam modell för hur sådana analyser på flera nivåer kan genomföras. Syftet med en modell som relevanta myndigheter inom arbetsmiljöområdet kan använda i sin verksamhet är att lättare kunna identifiera vilka konsekvenser som villkoren kan få för olika grupper. Modellen kommer att kunna underlätta och effektivisera för myndigheterna att göra bredare analyser än i dag och även möjliggöra jämförelser mellan myndigheternas olika områden då det finns en modell att applicera. Genom att analyserna breddas till analyser som vid sidan av könsskillnader tar hänsyn till skillnader mellan och inom

”könskodade” yrken, sektorer och branscher, kan de i större utsträckning än i dag bidra till att identifiera åtgärder som kan leda till en mer jämställd arbetsmiljö och med det mer jämställda arbetsplatser.

Jämställdhetsmyndigheten har redan i ovan nämnda rapport (se också avsnitt 5.5) diskuterat hur en sådan modell kan utformas på ett mer teoretiskt plan.¹⁴ Vi ser dock att den behöver justeras och anpassas för att myndigheter ska kunna tillämpa den i sin verksamhet.

¹⁴ Rapporten som hänvisas till finns att ladda ned på Jämställdhetsmyndighetens webbplats: www.jamstalldhetsmyndigheten.se/files/2021/02/2021.7_Ka%CC%88llor-till-fo%CC%88rsta%CC%8Aelse-av-psykisk-ohalsa_2021-02-19.pdf. Hämtat 22.01.17.

6 Åtgärder för mer jämställd fördelning av stöd och resurser

I vår delredovisning kunde vi visa att fördelningen av stödåtgärder är ojämsställd (Komm2021/00077/A 2020:011).¹ Den typ av stödåtgärder som kvinnor generellt tar del av är i större utsträckning inkomstprövade och utgörs oftare av ersättningar som kompenserar för inkomstbortfall på grund av kvinnors relativt högre frånvaro än mäns från arbetsmarknaden, exempelvis sjukpenning och föräldrapenning. De typer av offentliga stödåtgärder som män tar del av i större utsträckning än kvinnor utgörs emellertid oftare av insatser och stöd som för dem närmre arbetsmarknaden eller på andra sätt ger dem bättre förutsättningar att ackumulera inkomster av arbete eller kapital (se bilaga 3).

I vår i delredovisningen såg vi även att de myndigheter som vi granskade, trots förordningskrav, inte alltid redovisar statistiken könsuppdelad. Myndigheterna tenderar i sitt jämställdhetsarbete att fokusera på interna verksamhetsprocesser och inte på utfallet av verksamheten. Generellt har myndigheterna för lite fokus på att analysera och följa upp, på ett strukturerat och systematiskt sätt, vilka effekter verksamheten har för kvinnors och mäns välfärd och inkomster. Ytterligare en brist i myndigheternas uppföljning är att jämställdhetsarbetet sällan är integrerat i den ordinarie resultatuppföljningen. Vidare tenderar myndigheterna sällan redovisa resultatet av sitt jämställdhetsarbete och hur verksamheten bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. I delredovisningen konstaterade vi att en bidragande förklaring till bristerna kan vara att regeringen inte har ställt tillräckliga krav på myndigheterna när det kommer till att redovisa könsuppdelad statistik och analyser samt att utvärdera effekter av insatser

¹ Med offentliga stödåtgärder avses de stöd och förmåner som offentliga institutioner fördelar till individer, exempelvis: ekonomiskt bistånd, stöd till företagande, fördelning av riskkapital samt olika stöd inom arbetsmarknadspolitiken, politiken som rör personer med funktionsnedsättning och socialtjänsten (se också bilaga 3).

ur ett jämställdhetsperspektiv. Bristen på efterfrågan av resultaten av jämställdhetsarbete kan, som JA-delegationen konstaterade, innebära att jämställdhet förblir ett ”frivilligt” åtagande (SOU 2015:50).

De brister och problem som vi har identifierat finns trots att regeringen genomfört en rad insatser för att stärka styrning och uppföljning av jämställdhetspolitiken. Till exempel har en jämställdhetsmyndighet inrättats och arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter (JiM) har utökats.² Under 2020 omfattades 53 myndigheter och en organisation med myndighetsuppgifter av JiM. Den årliga kvantitativa uppföljningen som SCB sedan 2008 gör av Regeringskansliets arbete med jämställdhetsintegrering visar vidare att jämställdhetsperspektivet i myndighetsstyrningen har ökat markant över tid. På policynivå tycks styrningen av jämställdhetspolitiken sålunda vara på plats.

Styrning är emellertid mer än ”bara” det som sker på politisk nivå i form av regeringsuppdrag och lagstiftning (Ehn & Sundström 2020, Hall & Löfgren 2006, Jacobsson & Sundström 2015). Det innebär att fokus behöver riktas mot hela styrkedjan, det vill säga även det som sker när politiska beslut implementeras och verkställs. Först då går det att förstå varför utfallet av politiken är ojämnt. Vi behöver därför väga in styrningens effekter i praktiken, det vill säga förändrade beteenden och uppfattningar bland människorna i organisationen som styrs. Det är på myndigheter som politiska beslut omsätts till praktik och det är de tjänstepersoner som arbetar på myndigheterna som i olika led genomför de politiska besluten. Det är också där uppföljningen av politiken sker. Politiken formas med andra ord av och i den kontext där den implementeras. Politisk styrning sker i praktiken i alla stadier av styrkedjan (Hall & Löfgren 2006, Jacobsson & Sundström 2015). Därför behöver också det interna arbetet på såväl Regeringskansliet som på myndigheterna studeras. Med andra ord, vad sker i själva verket på de statliga verken?

Syftet med detta kapitel är att, genom att analysera flera led i styrkedjan, identifiera problem och brister i styrningen av jämställd-

² Jämställdhetsintegrering är den övergripande strategin för jämställdhetspolitiken och innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med och beaktas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla processer. Det gäller för alla politikområden och i myndigheternas verksamheter. I svenska myndigheter definieras ofta jämställdhetsintegrering som att verksamheten bedrivs så att de tjänster och den service som erbjuds individer svarar lika mycket mot kvinnors som mäns behov och utgångspunkter. Den offentliga verksamheten ska också bidra till att uppnå jämställdhet i samhället. Konkret brukar detta innebära att den service samt de tjänster som utförs ska vara rättvis, jämnt fördelad och av samma kvalitet för både kvinnor och män.

hetspolitiken och utifrån det lämna rekommendationer och förslag som kan leda till en mer jämställd fördelning av myndigheters stöd och resurser till individer, vilket i sin tur kan ha en positiv påverkan på kvinnors inkomster.

Kapitlet riktar fokus mot sex aspekter kopplat till styrningen av jämställdhetspolitiken. Den första aspekten är den politiska nivån, alltså regeringens styrning. Den andra är Regeringskansliets organisering av och arbete med jämställdhetsintegrering. Den tredje är det stöd som myndigheter ges kopplat till arbetet med och uppföljning av jämställdhetsintegrering. Den fjärde aspekten är den interna styrningen och organiseringen av myndigheternas målstyrda arbete med jämställdhet. Den femte är hur myndigheternas verksamhet följs upp och granskas. Den sjätte och sista aspekten är upphandling av offentlig verksamhet.

6.1 Så styrs jämställdhetspolitiken

Jämställdhetsintegrering är sedan 1994 den övergripande strategin för jämställdhetspolitiken och innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med och beaktas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla processer.³

6.1.1 Nuvarande mål för jämställdhetspolitiken

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken beslutades av riksdagen 2008.

- Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. (prop. 2005/06:1552008/09:1, bet. 2005/06:AU11, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2005/06:257, 2008/09:115).

Utifrån detta övergripande mål har regeringen angett följande sex delmål:

³ Strategin presenterades för första gången i propositionen *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar* (prop. 1993/94: 147).

- En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.
- Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
- Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
- Jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
- Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.⁴

Varje statsråd i regeringen ansvarar för jämställdhet inom sitt politikområde och jämställdhetsministern ansvarar för att driva på, utveckla och samordna jämställdhetspolitiken.

6.1.2 Uppföljning av målen

SCB är ansvarig för den jämställdhetsstatistik som används för att följa upp jämställdhetspolitiken. Detta sker genom de indikatorer som myndigheten utvecklat. Sedan 2012 publiceras dessa indikatorer på SCB:s webbplats i form av ett temaområde om jämställdhet. Antalet indikatorer uppgår nu till 170. SCB uppdaterar dessa indikatorer två gånger om året och de är numera en del i SCB:s samlade jämställdhetsstatistik.⁵

⁴ I regeringens skrivelse *Makt, mål och myndighet – en feministisk politik för en jämställd framtid* (Skr. 2016/17:10) presenteras den nuvarande inriktningen av jämställdhetspolitiken. Den innehåller en organisation för genomförande, ett system för uppföljning och en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

⁵ www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-arnne/levnadsforhallanden/jamstallldhet/jamstallldhetsstatistik/. Hämtat 22.01.17.

6.1.3 Reglering av myndigheternas jämställdhetsuppdrag

Regeringens formella styrning av myndigheterna är generellt reglerad i budgetlagen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen.⁶ Styrningen av respektive myndighet sker genom myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Instruktionen är det centrala styrdokumentet och myndighetsdialogen mellan myndigheter och departement ska utgå från instruktionen. Därutöver regleras jämställdhet i vissa fall genom särskilda lagar och förordningar. Permanenta uppgifter ska stå i myndigheternas instruktioner medan tidsbegränsade uppgifter och uppdrag bör anges i regleringsbrev.

Utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) startade 2013 och omfattar i dag 53 myndigheter och en organisation. Sedan den 1 januari 2018 har Jämställdhetsmyndigheten regeringens uppdrag att stödja myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. I oktober 2020 beslutade regeringen om en ny programperiod för JiM-programmet (Jämställdhetsmyndigheten 2021:12). Den innebär bland annat att myndigheterna inte bara ska åtgärda jämställdhetsproblem i den egna verksamheten utan också, i samverkan med relevanta samhällsaktörer, bidra till att öka jämställdheten i samhället.

6.2 Var brister det i styrkedjan?

I delredovisningen (Komm2021/00077/A 2020:01-1) gjorde vi en fördjupad analys och kartläggning av sex myndigheter vars verksamhet är central för delmålet ekonomisk jämställdhet: Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (se bilaga 3). I detta kapitel fördjupar vi analysen ytterligare genom att fokusera på centrala funktioner i styrkedjan kopplat till dessa myndigheters styrning, redovisning, analys och uppföljning.

Vi har ställt frågor till Jämställdhetsenheten på Regeringskansliet, till myndighetshandläggare på Regeringskansliet, det vill säga de tjänstepersoner som ansvarar för frågor kopplat till de berörda myn-

⁶ Sedan 2008 (prop. 2007/08:100) är de jämställdhetspolitiska delmålen inte längre bundna av riksdagen. Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken om makt och inflytande är dock fortsatt bundet av riksdagen. Riksrevisionen (2015) menar att anledningen var att det inte var möjligt att på ett tillfredsställande sätt bryta ner övergripande politiska mål till politikområden och effektmål för den enskilda myndigheten.

digheterna, samt till Jämställdhetsmyndigheten och Ekonomistyrningsverket (ESV). Vi har också ställt frågor till Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket samt genomfört intervjuer med representanter för respektive myndighet. Vi har även ställt frågor till Riksrevisionen och Upphandlingsmyndigheten. Vi redovisar först svaren uppdelat på de olika aspekterna och avslutar sedan med en sammanfattande analys.

6.2.1 Regeringens strategi för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet

Regeringen beslutade 2021 om en strategi för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet för 2021–2025 (A2021/01442). I strategin slås fast att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i allt arbete som bedrivs i Regeringskansliet. Vidare konstaterar regeringen att konsekvent tillämpning av jämställdhetsintegrering är en förutsättning för att det av riksdagen beslutade målet för jämställdhetspolitiken ska kunna förverkligas och för att regeringen ska kunna bedriva en feministisk politik. I strategin identifieras fyra centrala processer för arbetet med jämställdhetsintegrering: Budgetprocessen, myndighetsstyrningen, lagstiftningsprocessen samt EU-arbetet och övrigt internationellt arbete. Vidare konstaterar regeringen att könsuppdelad statistik och analyser av sådan är grundläggande för arbetet.

6.2.2 Regeringskansliets jämställdhetsarbete

Målet för arbetet med jämställdhetsintegrering är att Regeringskansliet ska ge regeringen förutsättningar att förverkliga jämställdhetspolitikens mål (A2021/01442). Varje statsråd är, som konstaterats, ansvarigt för jämställdhetsfrågor inom sitt politikområde. Det avspeglas också i organiseringen av arbetet i Regeringskansliet genom att ansvaret ligger på respektive departement.

I sin strategi slår regeringen fast att det första steget i att tillämpa jämställdhetsintegrering är att bedöma om jämställdhet är relevant i varje fråga som bereds. Om det direkt eller indirekt påverkar människors villkor, ska ett jämställdhetsperspektiv anläggas. På tjänstepersonsnivå ansvarar huvudmännen för att jämställdhet integreras i verksamheten samt att jämställdhet beaktas i underlag till den politiska

ledningen.⁷ Vidare har varje anställd ansvar för jämställdhetsfrågorna inom det egna sakområdet. Utöver det samordnar jämställdhets-samordnaren vid de olika departementen arbetet och tar fram en årlig plan för jämställdhetsintegrering inom departementet. Varje departement ska också analysera myndigheters regleringsbrev, instruktioner och särskilda uppdrag för att se om jämställdhet är en del av kortsiktig eller långsiktig styrning och uppdrag.

Regeringen pekar i strategin för jämställdhetsintegrering ut ett antal centrala processer: budgetprocessen, myndighetsstyrningen, lagstiftningsprocessen och EU-ärenden. Samtliga av dessa processer ska inbegripa könsuppdelad statistik, jämställdhetsanalys, konsekvensbeskrivning, styrning och uppföljning. Regeringen använder alltså sina ordinarie styrmedel för jämställdhetsstyrningen. SCB uppger i sin årliga uppföljning av jämställdhetsintegreringen i Regeringskansliet att det 2020 fanns skrivningar om jämställdhet i 57 procent av alla myndigheters instruktioner. Vidare uppges att det i myndigheternas regleringsbrev återfinns skrivningar om jämställdhet i 62 procent av alla regleringsbrev (SCB 2021i).⁸

Jämställdhetsenheten vid Arbetsmarknadsdepartementet ansvarar för metodstöd till departementen samt följer även upp och redovisar arbetet med jämställdhet. Jämställdhetsenheten uppger att även den analyserar handlingsplaner, instruktioner och särskilda uppdrag och utifrån analysen rekommenderar utvecklingsområden, men att ansvaret att jämställdhetsintegrera ligger hos respektive departement.

Även om regeringens styrning på det formella och principiella planet ser ut att vara på plats och även ha förtydligats över tid, visar studier att det finns ett glapp när styrningen omsätts till praktik (Jämställdhetsmyndigheten 2020:5, Statskontoret 2019). Jämställdhetsmyndigheten (2019:1) konstaterar i slutredovisningen programperioden 2013–2018 för JiM att en tydlig politisk styrning med uppdrag i regleringsbrev och fortsatt uppföljning och återkoppling av resultat från respektive departement, är en förutsättning för att jämställdhetsintegreringen ska fortsätta i myndigheterna. Likaså visar myndigheten

⁷ Huvudmännen i Regeringskansliet har beredningsansvaret för de olika sakfrågorna. De är i regel också är enhetschefer. Huvudmannens uppgift och ansvar uttrycks i instruktionen för Regeringskansliet (§ 28).

⁸ Av totalt 114 myndigheter med skrivningar om jämställdhet i regleringsbrevet har 99 myndigheter minst en skrivning i form av mål i regleringsbrevet, 107 myndigheter har minst en skrivning i form av återrapporteringskrav och 106 myndigheter har minst en skrivning som avser uppdrag. De myndigheter som ingår i utvecklingsprogrammet JiM, Jämställdhetsintegrering i myndigheter, räknas in i kategorin ”uppdrag” och ”återrapportering” (SCB 2021).

i en annan rapport (2020) att utan en likvärdig styrning i förhållande till delmålen, långsiktigt säkerställda incitament och en stabil organisering för genomförandet av politiken går det inte att komma till rätta med problematiken. Statskontoret (2019) konstaterar att även om regeringen tydligt ger uttryck för att jämställdhetsarbetet är prioriterat, efterfrågas inte konkreta resultat av arbetet. Myndigheterna får inte heller återkoppling i tillräcklig utsträckning. Statskontoret anser att skillnader i hur aktivt jämställdhetsarbetet är beror mer på personen som arbetar som myndighetshandläggare än på departement eller myndighet.

Myndighetshandläggaren – en central funktion

Regeringskansliets myndighetshandläggare har alltså en central funktion när Regeringskansliet ska kommunicera och följa upp myndigheternas jämställdhetsarbete. Myndighetshandläggarna är de som på tjänstepersonsnivå står för den största delen av kommunikationen med myndigheterna och har även löpande dialoger kring myndigheternas redovisning av resultat och vägledning av jämställdhetsarbetet. Dessa tjänstepersoner är med andra ord centrala aktörer i styrningen av myndigheternas jämställdhetsarbete. Vi har därför ställt frågor till myndighetshandläggarna för Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket om deras arbete med uppföljning av myndigheternas jämställdhetsarbete.

Myndighetshandläggarna uppger att årsredovisningen och den årliga myndighetsdialogen som regeringen har med respektive myndighet är de primära verktygen för att följa upp jämställdhetsarbetet. Det innebär konkret att myndigheterna ska få återkoppling på årsredovisningarna vad det gäller utfall av myndighetens jämställdhetsarbete. I cirkulären, det vill säga de dokument som fungerar som handledning inför den årliga myndighetsdialogen, finns numera skrivningar om att resultat ska följas upp ur ett jämställdhetsperspektiv och att myndigheterna ska få återkoppling på detta.

Generellt anses myndighetsdialogen fungera väl för uppföljning på en övergripande nivå. Dock berättar ett par myndighetshandläggare att det inte är varje år som jämställdhetsarbetet bedöms vara en fråga som ska lyftas upp på myndighetsdialogen. Att frågan inte tas upp i dialog vid varje möte menar handläggare inte är en fråga om att

jämställdhetsområdet prioriteras ned, då det endast är områden med stora utmaningar som tas upp vid dialogen. Vidare konstateras att JiM-arbetet kan nämnas utan att ha en särskild punkt vid dialogen. Handläggarna uppger också att Regeringskansliet, utöver myndighetsdialogen, har kontakt med myndigheterna vid särskilda frågor som behöver följas upp. Det sker även löpande dialoger under året och vid behov ordnas särskilda möten. Myndighetshandläggaren för Arbetsförmedlingen uppger att myndigheten dessutom även följs upp via månadsrapporter där bland annat könsuppdelad statistik ingår.

Vidare uppger myndighetshandläggarna att frågor som rör myndighetens jämställdhetsarbete ibland behandlas på de regelbundna möten som äger rum mellan myndighet och departement på tjänstepersonsnivå. Flera myndighetshandläggare uppger också att myndigheterna genom till exempel uppdrag i regleringsbrev och andra särskilda regeringsuppdrag lämnar rapporter som är viktiga i arbetet med jämställdhet. I samband med dessa hålls ofta möten mellan myndighet och departement.

Myndighetshandläggare för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppger att departementen gör en sammanställning och övergripande analys av myndigheternas jämställdhetsarbete och resultatet av det inom ramen för respektive myndighets JiM-uppdrag.

När myndighetshandläggarna får frågan om de saknar någon form av uppföljning och redovisning kopplat till jämställdhet, anser de genomgående att det fungerar väl. Handläggaren för Migrationsverket uppger dock att myndigheten lyft fram att den behöver verktyg för att bättre kunna följa upp vilka effekter jämställdhetsarbetet har för de sökande. Handläggare för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppger att jämställdhetsstrategins inriktning innebär att jämställdhetsarbetet tydligare kommer att kopplas till politiska mål och prioriteringar. Den tydligare kopplingen, menar handläggaren, kommer förhoppningsvis att leda till att Regeringskansliet får ett tydligare jämställdhetsperspektiv på resultatet av myndigheternas verksamhet och politiska reformer.

6.2.3 Vilket stöd får myndigheterna i sitt jämställdhetsintegreringsarbete?

Den statliga utredningen *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken* (SOU 2015: 86) konstaterade att en stor del av problemen i regeringens styrning har varit att det har saknats en tydlig struktur för hur politiken ska genomföras och följas upp. Därför föreslogs att en jämställdhetsmyndighet skulle inrättas och 2018 bildades Jämställdhetsmyndigheten. Den har som uppdrag att ansvara för uppföljning och analys med syfte att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning samt ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken (Skr. 2016/17:10). Jämställdhetsmyndigheten har också i uppdrag att stödja myndigheterna i deras arbete med jämställdhetsintegrering.

Jämställdhetsmyndigheten uppger att myndigheten arrangerar tematräffar med fokus på resultat och uppföljning av arbetet med jämställdhetsintegrering för JiM-samordnare och controllers vid samtliga JiM-myndigheter. Där informeras myndigheterna bland annat om förändringar i förordning om årsredovisning och budgetunderlag med stärkta krav på könsuppdelad statistik i resultatredovisningen samt stärkta krav på att statistiken ska analyseras och bedömas. Jämställdhetsmyndigheten har också utvecklat en benchmarkingmodell för erfarenhetsutbyte, JiM+. ⁹ Jämställdhetsmyndigheten uppger att syftet med erfarenhetsutbytet är att stärka arbetet med jämställdhetsintegrering i myndigheternas ordinarie styrprocesser och att utveckla arbetssätt och följa upp resultat för att nå ökad jämställdhet. Därför deltar ledningsfunktioner tillsammans med funktioner med ansvar för planering och uppföljning, ekonomi kopplat till jämställdhetsbudgetering och samordnare för jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsmyndigheten uppger att den också har inrättat kontaktpersoner till samtliga JiM-myndigheter för att öka dialogen och för att bättre svara mot de behov som finns hos myndigheterna. De har

⁹ Regeringen gav Jämställdhetsmyndigheten 2020 och 2021 i uppdrag att i nära samarbete med ett antal andra myndigheter ta fram och sprida ett nytt arbetssätt baserat på erfarenhetsutbyte och lärande. Syftet är att påskynda arbetet med jämställdhetsintegrering i staten för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Arbetet fokuserar på att utveckla arbetsprocesser i statliga myndigheter och går under namnet JiM+. JiM+ är ett konkret stöd för arbete med jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering i form av strukturerat erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande. Varje myndighet deltar utifrån sina respektive förutsättningar och de erfarenheter och kunskaper som hittills skapats inom JiM tas tillvara. I JiM+ deltar grupper av myndigheter som har liknande kärnverksamhet tillsammans.

även tagit fram flera stödmaterial för arbetet med jämställdhetsintegrering.¹⁰

Jämställdhetsmyndigheten skriver i en rapport (2021:11) att de ska ta fram stödinsatser som syftar till att förbättra förutsättningarna för myndigheterna att bättre kunna följa upp resultaten av arbetet med jämställdhetsintegrering. Vidare uppger myndigheten att den utifrån resultaten av vår delredovisning avser att stödja myndigheterna i arbetet med jämställdhetsintegrering i sina årsredovisningar (Jämställdhetsmyndigheten 2021:11).

ESV ska inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning (förordning 2016:1023 med instruktion för Ekonomistyrningsverket). ESV ska också ge stöd till myndigheter för att tillämpa förordningarna som reglerar arbetet med årsbokslut och årsredovisning.

ESV uppger att de har en vägledning om resultatredovisning (inklusive könsuppdelad statistik) på sin hemsida. Vidare diskuteras kravet på könsuppdelad statistik i ESV:s utbildningar om årsredovisningsarbete. Myndigheten samordnar även ett nätverk för resultatredovisning samt svarar på frågor från andra myndigheter om resultatredovisning. ESV uppger att de inte avser göra någon uppföljning av myndigheternas tillämpning av regelverket om resultatredovisningen för 2021. Där emot arbetar de med att ta fram en exempelsamling med specifika frågor kring regelverket, där bland annat analys av könsuppdelad statistik ingår.

6.2.4 Myndigheternas styrning och organisering av jämställdhetsarbetet

I detta avsnitt diskuteras de brister avseende myndigheternas jämställdhetsarbete som vi identifierade i vår delredovisning. I delredovisningen såg vi att det förekommer brister när det gäller integrering av jämställdhetsarbetet i ordinarie uppföljning och när det gäller redovisning av könsuppdelad statistik och analys av oförklarade skillnader. För att vidare kunna identifiera var i styrkedjan det finns svaga länkar, har vi ställt frågor till myndigheterna om hur jämställdhets-

¹⁰ Jämställdhetsmyndigheten uppger även att den har haft utbildningspass på Statens controllerutbildning som anordnas av ESV, anordnat egna utbildningar samt haft nätverksträffar för erfarenhetsutbyte.

arbetet styrs, organiseras och följs upp i organisationen. Sammanställningen bygger på de underlag som myndigheterna försett oss med samt på samtal som genomförts med representanter för respektive myndighet. Vår analys av myndigheterna återfinns liksom övriga aspekter i den avslutande analysen.

6.2.5 Hur styrs och organiseras jämställdhetsarbetet på myndigheterna?

Myndigheter ska genom sitt arbete bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Detta ska ske genom jämställdhetsintegrering av verksamheten. Hur arbetet ska ske och vilket fokus det har skiljer sig givetvis mellan myndigheter beroende på dess uppdrag och verksamhet.

Myndigheter bedriver också jämställdhetsarbete som är kopplat till arbetsmiljö- och diskrimineringsfrågor rörande anställda vid myndigheten, vilka i sin tur är kopplade till arbetet med aktiva åtgärder som beskrivs i Diskrimineringslagen (se kapitel 3 & 5). Det berör alltså frågor som har ett tydligt fokus på myndigheten som arbetsgivare och är ett lagstyrt arbete. Det ska inte blandas ihop med det målstyrda arbetet med jämställdhet som utgår från individer och samhället i stort (se även bilaga 3). Dock har tidigare studier visat att myndigheter tenderar att blanda ihop dessa två typer av jämställdhetsarbete (Lindholm m.fl. 2011). Det har lett till att jämställdhetsintegreringsarbetet behandlas som en arbetsgivarfråga. Resultatet blir att organisationer i stället för att arbeta med frågor som rör samhället i stort och individer, låter arbetet handla om personalfrågor och anta ett individfokus. I detta kapitel fokuserar vi på hur myndigheter styr och organiserar arbetet som berör samhället och de individer som har kontakter och interaktioner med myndigheter.

Samtliga myndigheter som vi har haft dialog med uppger att jämställdhetsarbetet ska vara en integrerad del av den ordinarie verksamheten och ska ske i ordinarie lednings- och styrprocesser. Det innebär att verksamhetsplaner på alla nivåer ska ha verksamhetsmål och åtgärder som är jämställdhetsintegrerade. Arbetsförmedlingen uppger också att den har som ambition att interna styrande dokument ska vara jämställdhetsintegrerade, även om det inte är så i samtliga fall.

På samtliga av de tillfrågade myndigheter beslutas inriktningen för jämställdhetsarbetet på en övergripande nivå. Ansvar ska enligt

rarbetsordningen ligga hos varje chef. Dock menar flera myndigheter att det inte alltid är så i praktiken. Skatteverket svarar till exempel att mycket av arbetet sker inom ramen för handlingsplaner för jämställdhetsintegrering. Även om det är cheferna på Skatteverket som har ansvaret, leds mycket av arbetet av jämställdhetssamordnaren inom myndigheten. Jämställdhetskompetensen hos chefer uppges också vara varierande på myndigheterna. CSN menar att även om kompetens inte finns på alla avdelningar, behöver det inte vara ett problem om cheferna är medvetna om sin icke-kompetens och ber om stöd. Dock uppger CSN att det kan vara ett problem när det saknas insikt om bristen på kunskap.

Samtliga av de tillfrågade myndigheter, utom Pensionsmyndigheten, skiljer organisatoriskt på det lagstyrda och det målstyrda jämställdhetsarbetet. Pensionsmyndigheten har som enda myndighet valt att placera ansvaret för bägge typer av jämställdhetsarbete i samma del av organisationen. Det är också samma befattning som samordnar båda typerna av jämställdhetsarbete. Ansvar och funktioner relaterat till jämställdhetsintegrering har myndigheterna placerat i delar av organisationen som antingen är kopplade till styrning och uppföljning eller till verksamheter som berör samhällsinvånare.

Hur stor del av myndigheternas resurser går till jämställdhet?

Hur stor del av de sammanlagda resurserna som går till jämställdhetsarbete följs inte upp och svaren ser därför olika ut mellan myndigheterna. Av de tillfrågade myndigheterna är det endast Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som har en heltidstjänst avsatt för en jämställdhetssamordnare. CSN uppger att de avsatt 50 procent av en heltid. Skatteverket uppger att det styrs av verksamhetens behov, och i snitt innebär det 60–70 procent av en heltid.

Ingen av myndigheterna följer upp hur mycket tid eller resurser som totalt läggs på jämställdhetsarbete inom verksamheten. Undantaget är Migrationsverket som uppger att de följer upp hur mycket tid och resurser som läggs inom de regeringsuppdrag som myndigheten har tilldelats särskilda medel för. Myndigheterna uppger att det inte finns några tidsredovisningskoder i de olika tidrapporteringsystemen. Flera myndigheter uppger att då jämställdhetsperspektivet

ska vara en integrerad del av det arbetet, går det inte att följa upp exakt nedlagd tid.

Vidare avsätter ingen av de tillfrågade myndigheterna särskilda medel för jämställdhetsarbete eller arbetar med jämställdhetsbudgetering. Det enda undantaget är Pensionsmyndigheten som uppger att de tagit fram en modell för jämställdhetsbudgetering. Modellen utgår från kostnaderna för myndighetens verksamhetsområden samt vem som gynnas av myndighetens verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv.

Några myndigheter uppger att de till viss del har avsatta medel för omkostnader för arbetet med jämställdhetsintegrering. CSN uppger att myndigheten utöver en jämställdhetssamordnare även har arbetstid avsatt för andra personella resurser kopplade till jämställdhetsarbete, till exempel hbtq-samordnare och representanter i myndighetens interna forum för jämställdhetsintegrering. Skatteverket uppger att vissa funktioner som jämställdhetssamordnare, jämlikhetsambassadörer, kontaktpersoner för jämställdhetsintegrering etcetera har ett tydligare uppdrag kopplat till jämställdhet, men i övrigt ingår det i alla chefers uppdrag. Utöver det finns personer på HR-avdelningen som jobbar med aktiva åtgärder mot diskriminering, där jämställdhet är en del.

Hur styrs och organiseras uppföljnings- och analysarbetet?

Samtliga myndigheter som vi har haft dialog med uppger att olika typer av analyser, uppföljningar och undersökningar görs i olika delar av organisationen. Ledningsstaber och ekonomistaber/avdelningar uppges ha ansvar för återkommande uppföljning, årsredovisning, indikatorer och resultatdialoger. På de större myndigheterna, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket, finns analysavdelningar/staber där ansvaret för utvärderingar, analyser och prognoser ligger. Dessa tre myndigheter gör också effektutvärderingar och mer omfattande analysrapporter. Skatteverket uppger att analysenheten har en särskild koppling till arbetet med jämställdhetsintegrering eftersom denna gör jämställdhetskonsekvensanalyser samt generellt arbetar med könsuppdelad statistik i sina analyser.

Tillgång till och möjligheter att följa upp verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv och med olika metodologiska angreppssätt

bygger också på att myndigheterna har tillgång till de kompetenser som krävs. När myndigheterna besvarar våra frågor om vilka kompetenser de har, står det klart att det varierar stort mellan dem. De större myndigheterna har givet sin storlek också större resurser än övriga. Samtliga myndigheter uppger att de har en övervägande del national-ekonomer och statistiker bland sina analysresurser, men att det också finns utredare från andra discipliner som statsvetenskap och utredningssociologi. Den kvantitativa analyskompetensen dominerar genomgående, även om det på samtliga myndigheter uppges att det finns kvalitativ utredarkompetens.

Pensionsmyndigheten uppger att de har en analysavdelning som ansvarar för åtagandet som officiell statistikmyndighet för pensionsområdet. På Migrationsverket är all uppföljning placerad på den så kallade Planeringsavdelningen. CSN uppger att uppföljnings- och analysarbete bedrivs inom många olika delar av myndigheten, men hålls ihop på en övergripande nivå av myndighetens ledningsstab. Även på dessa myndigheter dominerar den kvantitativa analys- och utredarkompetensen.

Flera av myndigheterna uppger att den typ av uppföljningar som rör samhällsinvånare och verksamhet riktad mot individer, placerats i andra delar av organisationen än där analysarbetet primärt sker. Den typen av studier tenderar att bestå av attitydundersökningar eller så kallade kundresor – det vill säga uppföljningar som inte bygger på samma systematik eller metodologiska angreppssätt som utvärderingar och utredningar traditionellt gör. Kundresorna ingår i det som kallas tjänstedesign, ett angreppssätt som syftar till att utveckla mer användarvänliga produkter. En central utgångspunkt inom tjänstedesign är att enskildas erfarenhet är ett viktigt komplement till forskningsbaserad kunskap. Det är en iterativ process där individer involveras genom grupparbeten, användartester etcetera. Utifrån dessa samlas olika ”insikter” som sedan ska kunna användas för att utveckla verksamheten. (SOU 2019:43). Det handlar sålunda om tester och samtal som ska fungera som komplement till utvärderingar och utredningar, men som på flera myndigheter tycks vara den enda typen av undersökningar som görs av de individer och den del av verksamheten som riktas mot samhällsinvånare.

Flera myndigheter uppger också att det finns brister vad det gäller jämställdhetsanalyser i de uppföljningar som görs. Arbetsförmedlingen menar att myndigheten generellt inte gör några djupare jämställd-

hetsanalyser. Myndigheten konstaterar att i stället för att analysera med syfte att förändra resultaten, stannar de vid att beskriva dem. Arbetsförmedlingen uppger också att det digitala system som används för uppföljning av statistik från individundersökningar inte har utformats så att statistiken kan fås uppdelad på kön trots att det finns att tillgå i bakomliggande data. Försäkringskassan konstaterar att den inte har följt upp osakliga könsskillnader på ett bra sätt, utan har fastnat på oförklarade könsskillnader. Att uppgifter finns i bakomliggande data, men inte används gäller fler aspekter än kön. Hos flera myndigheter skulle analyser kunna fördjupas genom att kön analyseras tillsammans med andra kategorier. Om myndigheterna använde ett intersektionellt angreppssätt i såväl kvantitativa som kvalitativa studier skulle de också kunna se om det finns mer osakliga könsskillnader inom vissa grupper eller om det skiljer i upplevelser av bemötande mellan olika grupper av kvinnor och män.

6.2.6 Hur granskas myndigheternas årsredovisningar?

Vår delredovisning visade att de granskade myndigheternas årsredovisningar genomgående hade brister i såväl redovisning av könsuppdelad statistik som i analyser av oförklarade könsskillnader. Riksrevisionen är ansvarig för att granska huruvida myndigheternas årsredovisningar har upprättats i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, instruktion och regleringsbrev och att ledningens förvaltning följer vissa tillämpliga regelverk. Den årliga revisionen genomförs enligt god revisionssed, vilket innebär att Riksrevisionen ska lämna ett uttalande i revisionsberättelsen med en hög grad av säkerhet av att redovisningen är tillförlitlig och att ledningens förvaltning följer tillämpliga regler. Är så inte fallet, riktar Riksrevisionen kritik mot myndigheten. Någon sådan kritik har inte riktats för att en myndighet har brustit i redovisning av könsuppdelad statistik. Däremot har Riksrevisionen granskat Försäkringskassan ur ett jämställdhetsperspektiv i en rapport (RiR 2019:19). Den har också i sin granskning av i vilken utsträckning som integrationspolitiken har jämställdhetsintegrerats även analyserat regeringens styrning av Arbetsförmedlingen (se RiR 2018:33).

För att söka svar på hur Riksrevisionen granskar årsredovisningar och varför inga brister har påtalats trots att myndigheterna inte alltid

gör det de är ålagda, har vi bitt Riksrevisionen beskriva hur den arbetar med att följa upp myndigheterna kopplat till jämställdhet inom den årliga revisionen.

Riksrevisionen uppger att deras granskning baseras på en bedömning av risker och inriktas mot risker för väsentliga felaktigheter. Väsentliga felaktigheter som anges är sådana som kan förväntas påverka beslutsfattare att fatta felaktiga beslut. Detta är huvudsakligen ekonomiska beslut. Vi återkommer till vad som anses vara väsentligt eller inte för beslutsfattare längre fram i avsnittet.

Enligt Riksrevisionen granskas bestämmelserna om könsuppdelning av individbaserad statistik, som redovisas i resultatredovisningen, med en lägre grad av säkerhet och är inte lika genomträngande som en vanlig revision. I praktiken innebär det att Riksrevisionen huvudsakligen granskar, utifrån en bedömning av väsentlighet, att all information finns med och läser den kritiskt. Riksrevisionen granskar dock inte att informationen är korrekt om den inte anser att informationen väsentligt skulle påverka en beslutsfattare. Riksrevisionen menar dock att den skulle kunna granska om myndigheter brister vad gäller kraven på att könsuppdelna och analysera individdata, men att det oftast inte bedöms vara väsentlig information ur ett beslutsfattarperspektiv. Vidare konstaterar Riksrevisionen att den inte modifierat någon revisionsberättelse för brister i sådan information eller lyft brister i någon revisionsrapport.

Riksrevisionen menar däremot att det finns fler sätt att kommunicera iakttagelser till myndigheterna. Mindre viktiga iakttagelser kommuniceras oftast muntligt till företrädare på myndigheterna eller i en lista med identifierade felaktigheter som överlämnas till myndighetsledningen. Men då ingen uppföljning görs av vad ansvariga revisorer rapporterat muntligen eller i listan, kan inte Riksrevisionen svara på om så skett.

Statistiska Centralbyrån (SCB) har sedan 2008 i uppdrag att årligen göra en kvantitativ uppföljning av arbetet för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet (A2021/01604). Uppföljningen innefattar bland annat bedömningar om individbaserade tabeller eller diagram är uppdelade och kommenterade efter kön, om regleringsbrev och instruktioner innehåller jämställdhetsrelaterade ord. Redovisningen är deskriptiv och innehåller inga analyser eller rekommendationer för det framtida arbetet, men utgör grund för att inom Regeringskansliet

göra fördjupade analyser. År 2021 utökades SCB:s uppdrag i syfte att förbättra Regeringskansliets samlade uppföljning (A2021/01604).

6.2.7 Sammanfattande analys

Bedömning: Det finns brister i de undersökta myndigheternas redovisning av statistik och analyser av (o)jämställda utfall samt redovisning av hur verksamheten bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen. Vidare brister flera myndigheter i redovisningen av hur resurser fördelas mellan kvinnor och män.

Förslag: Kommissionen föreslår att det uppdrag regeringen gett till ESV i regleringsbrevet för 2022 ska blir ett permanent uppdrag och att medel säkras för detta. Myndigheten fick i sitt regleringsbrev för 2022 (Fi2021/04004) ett uppdrag att följa upp myndigheters efterlevnad av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ur ett jämställdhetsperspektiv med särskilt fokus på 3 kap. 1 §. I uppdraget ingår att granska årsredovisningar och budgetunderlag för 2021 och 2022 från ett urval av de myndigheter som ingår i regeringens utvecklingsprogram Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter (JiM) (A2020/02041).

Kommissionen föreslår att regeringen uppdrar till relevanta myndigheter att konkret och metodiskt visa hur deras respektive verksamhet bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen. De indikatorer för varje delmål som SCB har utarbetat kan användas för att mäta myndigheternas måluppfyllelse. Uppdraget ska redovisas inom ramen för ordinarie uppföljning och redovisning, och inte i form av särskilda uppdrag.

Kommissionen föreslår att regeringen uppdrar till relevanta JiM-myndigheter att arbeta med jämställdhetsbudgetering, och att arbetet ska följas upp och redovisas i myndigheternas årsredovisning.

Regeringskansliets uppföljning och återkoppling på myndigheternas redovisning av hur de bidragit till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen behöver stärkas

Vår sammanställning visar att Regeringskansliet inom den egna organisationen vidtagit en rad åtgärder för att stärka styrningen av jämställdhetspolitiken. Den årliga kvantitativa sammanställning som SCB genomför visar således att kontinuerlig uppföljning av arbetet ger resultat. När departementen återkommande följs upp på huruvida propositioner, skrivelser etcetera har könsuppdelad statistik och resultat sammanställs och offentliggörs i organisationen blir det tydligt när någon del brister i jämställdhetsarbetet.

Vidare har myndighetsdialogerna givits en större roll i form av återkoppling på jämställdhetsarbetet. Dock tycks det i praktiken inte ha fått genomslag fullt ut. I svaren från myndighetshandläggarna framkommer att jämställdhetsfrågorna ibland prioriteras ned till förmån för andra områden. Även om, som flera myndighetshandläggare uppger, det finns andra forum där Regeringskansliet och myndigheterna diskuterar jämställdhetsarbetet, är frånvaron av jämställdhetsperspektivet på myndighetsdialogen problematiskt på flera sätt. För det första kan myndigheterna tolka det som att jämställdhet är ett mindre prioriterat område än de områden som tas upp i myndighetsdialogen. Det kan skicka signaler som att brister i redovisning av könsuppdelad statistik och analyser av (o)jämställda utfall, inte är av sådan vikt att det behöver lyftas på myndighetsdialogen. Även om brister i uppföljningen, som det påtalas av myndighetshandläggare, återkopplas på tjänstepersonsnivå menar vi att det i myndighetsdialogen behöver lyftas brister i årsredovisningen för att det ska bli tydligt för myndigheterna att regeringen behöver fullständigt underlag för att underbygga beslut. Här ser vi att det finns likheter med Riksrevisionens brist på granskning av brister i könsuppdelad statistik. Det kan sålunda ses som en signal att korrekt redovisning och uppföljning av jämställdhet inte är så viktigt – såväl från uppdragsgivare som granskningsorgan. För det andra riskerar frånvaron av jämställdhetsperspektiv att bidra till att jämställdhetsarbetet fortsatt, som också betonats av flera myndigheter, riskerar att bli något som utförs inom ramen för särskilda uppdrag.

Vår sammanställning visar också goda exempel på hur de olika departementen följer upp myndigheternas jämställdhetsarbete. Ett

sådant är att Socialdepartementet sammanställer och analyserar resultaten inom respektive JiM-uppdrag, ett annat är att Arbetsmarknadsdepartementet på månadsbasis får könsuppdelad statistik från Arbetsförmedlingen.¹¹

Vår genomgång indikerar att strukturer för uppföljning av myndigheternas jämställdhetsarbete på ett formellt och principiellt plan tycks vara väl anpassade för sina ändamål. Emellertid ser vi att jämställdhet i Regeringskansliets dialoger med myndigheter alltjämt primärt tycks behandlas i samband med särskilda uppdrag. Vi vill därför understryka att det är viktigt med tydliga styrsignaler till myndigheterna att jämställdhet inte är något som kan prioriteras bort. Inte minst viktigt är det då, som Statskontoret har visat, att den enskilda myndighetshandläggaren kan vara avgörande för i vilken grad jämställdhet tas upp i dialoger och återkoppling. Därför är det också viktigt att kompetensen hos departementens jämställdhetssamordnare används och att myndighetshandläggarna arbetar nära jämställdhetssamordnaren. Vidare vill vi understryka att regeringen när den ger myndigheter uppdrag, såväl i regleringsbrev som särskilda uppdrag, också säkerställer att myndigheternas återrapporter och uppföljningar görs med en sådan systematik att regeringen har tillräckligt med underlag som visar hur myndigheterna har bidragit till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Det är också viktigt att regeringen återkopplar till myndigheterna när de brister i uppföljning eller analyser – för så länge inte resultaten av de uppdrag som läggs ut efterfrågas eller kommenteras på finns en risk att myndigheterna prioriterar ned analyser av ojämställda utfall. Vi bedömer att det är nödvändigt att uppdragen följs upp kontinuerligt och återkopplas.

Vi ser att Jämställdhetsenheten på Regeringskansliet har en viktig funktion i form av samordning av och som metodstöd för jämställdhetsintegreringen på Regeringskansliet. Det är därför viktigt att de olika sakenheterna på departementen använder det stöd och den kunskap som finns att tillgå på Jämställdhetsenheten.

Vi föreslår vidare som framgår av förslagsrutan ovan att det uppdrag regeringen gett till ESV i regleringsbrevet för 2022 ska blir ett permanent uppdrag och att medel säkras för detta.

¹¹ Dock uppger Arbetsförmedlingen att myndigheten sällan tillhandahåller analyser av varför skillnader uppstår, utan endast redovisar könsskillnader.

Stödet till myndigheterna för att utveckla styrningen och uppföljningen av jämställdhetsarbetet är adekvat

När det gäller stöd till myndigheterna i arbetet med uppföljning och analys i jämställdhetsintegreringsarbetet har både Jämställdhetsmyndigheten och ESV genomfört utbildningar och aktiviteter för myndigheterna. Dessa har riktats till både jämställdhetssamordnare och controllers på myndigheterna. Vidare diskuteras också kravet på könsuppdelad statistik i ESV:s utbildningar om årsredovisningsarbete. Trots detta har förordningsändringarna med stärkta krav på analyser och bedömningar av könsuppdelad statistik för årsredovisningar inte fått genomslag i tillräcklig utsträckning.

Vi ser positivt på arbetet med JiM+ och anser att det kan vara ett sätt att ge myndigheterna det stöd de behöver för att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering. När ledningsfunktioner och funktioner med ansvar för planering och uppföljning deltar på träffar och utbildningar, tydliggörs att jämställdhet är en del av ordinarie styr- och uppföljningsprocesser. Vi bedömer därför att myndigheterna får adekvat stöd från såväl Jämställdhetsmyndigheten som ESV kopplat till utveckling och uppföljning av jämställdhetsarbetet. Men även om stödet till myndigheterna tycks vara tillräckligt, bygger utfallet av insatserna på att myndigheterna gör det de är ålagda. Hur myndigheterna använder sig av kunskaperna och om de redovisar och analyserar verksamheten ur ett könsperspektiv ligger utanför stödfunktionernas räckvidd.

Vi vill därför återigen betona vikten av att Regeringskansliet i kontakter och dialog med myndigheterna alltid följer upp jämställdhetsarbetet i den ordinarie styrningen och återkopplar på eventuella brister. Det är till syvende och sist Regeringskansliet som måste se till att myndigheterna lever upp till de krav som regeringen ställt på dem.

Myndigheterna har inte lyckats integrera jämställdhetsarbetet i ordinarie styr- och uppföljningsprocesser

Vår sammanställning visar att det i vissa fall finns ett glapp mellan arbetsordningar och riktlinjer och hur jämställdhetsarbetet genomförs i praktiken hos de granskade myndigheterna. Även om myndigheterna uppger att jämställdhetsarbetet ska vara en integrerad del i

verksamheten, är det inte alltid fallet. När chefer saknar intresse eller kompetens för jämställdhetsfrågor kan det innebära att arbetet prioriteras ned eller bort. Likaså visar vår sammanställning att chefer inte alltid använder sig av det stöd som finns att tillgå.

JA-delegationen konstaterade att så länge resultaten av jämställdhetsarbetet inte efterfrågas, finns det risk att jämställdhet förblir ett ”frivilligt” åtagande (SOU 2015:50). Förhållandet att chefer och anställda på myndigheter kan prioritera ned jämställdhetsfrågorna trots att dessa ligger inom deras ordinarie uppdrag, kan ses som ett exempel på denna frivillighetens problematik.

Då få myndigheter följer upp hur mycket tid och resurser som läggs på jämställdhetsarbete, är det inte heller alltid möjligt att följa upp om chefer och tjänstepersoner arbetar med frågorna. Vi anser inte att problemet kan lösas med att föra in ytterligare kategorier i ett redan administrativt betungande tidredovisningssystem. Det riskerar att reducera jämställdhet till endast individuella insatser i stället för att det hanteras på en strukturell nivå. Detta är inte minst viktigt då det framkommit hos flera myndigheter att jämställdhetsarbetet ibland tenderar att vara avhängigt enskilda chefers eller medarbetares kompetens och intresse.

Vi anser att jämställdhetsbudgetering är ett steg i rätt riktning. Det, tillsammans med att myndigheterna i större utsträckning följer upp och analyserar resultaten fördelat på kön, gör att jämställdhet tydligare integreras i den ordinarie verksamheten. På så sätt hanteras fördelningen av stöd och resurser till kvinnor och män på ett strukturellt plan. Jämställdhetsbudgetering kan därmed ses som en del av det jämställdhetsarbete som myndigheter ändå ska bedriva då det handlar om att integrera jämställdhet i ordinarie styrning och verksamhet.

Trots att samtliga myndigheter utom Pensionsmyndigheten organisatoriskt skiljer på de frågor som rör jämställdhet ur ett arbetsgivarperspektiv och arbetet med jämställdhetsintegrering, finns hos myndigheterna en tendens till sammanblandning av områdena. Det tar sig i uttryck som att frågor om jämställdhetsintegrering besvaras med exempel på hur myndigheten är som arbetsgivare eller på hur arbetet med aktiva åtgärder bedrivs. Som tidigare studier har visat (Lindholm m.fl. 2011) är det av stor vikt att det lagstyrda jämställdhetsarbetet behandlas just som en arbetsgivarfråga och inte blandas ihop med det målstyrda jämställdhetsarbetet. Vad som dock är värt att notera är att denna sammanblandning även sker hos myndigheter där de funktioner

som samordnar de olika typerna av jämställdhetsarbete är placerade i olika delar av myndigheten.

Vi menar att myndigheter, efter att ha arbetet med jämställdhetsintegrering under så många år, måste kunna separera de två olika typerna av jämställdhetsarbete. För att den del av verksamheten som vänder sig till individer ska bli jämställd, är det av största vikt att myndigheterna måste arbeta efter och visa på hur dess verksamhet bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen. Som diskuteras i avsnitt 6.1.2 finns indikatorer för varje delmål och som kan användas för att mäta myndigheternas måluppfyllelse av relevanta indikatorer. Här ser vi att även jämställdhetsbudgetering kan bidra till att tydligare särskilja de två delarna genom att det är budgetposter som ställs i fokus.

Myndigheterna behöver inkludera fler variabler än kön i sina analyser

I vår delredovisning (se bilaga 3) konstaterade vi att myndigheterna brister i redovisning och analys av variationer inom grupper för att det ska bli en mer rättvisande bild av vilka som tar del av myndighetens verksamhet och stöd, och för att upptäcka och åtgärda eventuella brister. Det räcker alltså inte alltid att endast redovisa och analysera könsskillnader, utan myndigheter bör också där det är relevant kopplat till uppdrag och målgrupper studera variationer inom olika grupper. Uppgifter om ålder och kön är till exempel något som samtliga myndigheter som arbetar med individkontakter kan tillämpa i sina analyser eftersom de har uppgifter om personnummer. Myndigheterna har generellt också information om individens kommuntillhörighet. Arbetsförmedlingen dokumenterar och kodar dessutom uppgifter om funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, vilket innebär att myndigheten själv har fler möjligheter att göra sina analyser ur ett intersektionellt perspektiv.¹² Samma sak gäller för Försäkringskassan. Skatteverket och Pensionsmyndigheten har däremot inte uppgifter om till exempel utbildningsnivå, födelseregion, utländsk bakgrund eller vistelsetid.

Dock kan myndigheterna, om de inte har tillgång till sådana data, inhämta ytterligare uppgifter från SCB (se också kapitel 4). En del av

¹² Läs mer i *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder*, bilaga 4.

uppgifterna utgör emellertid känsliga data och går inte alltid att koppla ihop med myndighetens verksamhetsdata. Det gäller exempelvis uppgifter om hälsostatus, födelseland eller funktionsnedsättning.¹³ Där-
emot har SCB tillgång till variabler som inte klassas som känslig data, vilka kan berika analyser utifrån flera perspektiv. Här anser vi att det finns stor utvecklingspotential i myndigheternas analyser.

Uppföljning av myndighetsutövning och individkontakter görs med mindre systematiska metoder än analyser av verksamhetsutfall

I vår delredovisning konstaterade vi att det saknas en sammanhållen uppföljning och analys hos myndigheterna av jämställda (och ojäms-
ställda) utfall. När vi har ställt frågor om hur myndigheterna organi-
serar sitt analysarbete, finner vi att varianterna av uppföljningar är
många och att de görs inom olika verksamhetsområden på myndig-
heten. Det förefaller som att arbetet genomförs med olika grad av
systematik och varierar väsentligen när det kommer till analyser av
könsskillnader.

Myndigheterna uppger att de framför allt har analytiker och ut-
redare inom nationalekonomi och statistik på sina analysavdelningar/
enheter. Det innebär att den absoluta majoriteten av den systema-
tiska uppföljningen består av kvantitativa analyser. Det är i princip
bara Försäkringskassan som svarar att de genomför systematiska
kvalitativa analyser på sin analysavdelning. De undersökningar som
berör uppföljning av myndighetsutövning och interaktioner med
individer är genomgående placerade i andra delar av organisationen
än på analysavdelningen och görs med mindre systematiska metoder.

Denna organisering av uppföljningsarbetet utgör en pusselbit för
att förstå varför myndigheter brister i analyser av osakliga könsskil-
nader. När myndigheters uppföljning av myndighetsutövning och
interaktioner med individer görs med mindre systematiska metoder
än de analyser som görs av utfall av verksamheten, så uteblir viktiga
svar kring när och varför könsskillnader uppstår. Vi anser att det på
myndigheter behövs såväl kvantitativ som kvalitativ kompetens. Dessa
två metodologiska angreppssätt kompletterar varandra och kan på
olika sätt bidra till ökad kunskap om hur fördelningen av stöd mellan

¹³ Funktionsrätt Sverige med flera organisationer konstaterar i rapporten *Respekt för rättig-
heter?* (2019a) att avsaknad av data eller brister i statistik är ett genomgående problem för att
Sveriges åtaganden i och med Funktionsrättskonventionen ska kunna följas upp.

kvinnor och män ser ut och om det finns eventuell osaklig fördelning mellan könen. Annars finns risk att vissa typer av frågor lämnas obesvarade. Brist på metodologisk kompetens kan också vara en förklaring till att somliga myndigheter uttalar att de har en jämställd ärendehantering och service till individer, något som de fördjupade analyser vi gjorde i vår delredovisning visade inte alltid stämde (se bilaga 3). Här ser vi att de underlag som myndigheter använder för att dra den typen av slutsatser behöver tas fram med vetenskapliga metoder för att ge en rättvisande bild av verksamheten.

För att myndigheter ska kunna identifiera och åtgärda de osakliga könsskillnaderna behöver alltså beslut, bedömningar och bemötande på handläggarnivå studeras utifrån flera angreppssätt. Genom etnografiska metoder som observationer och intervjuer, men även kvalitativt utformade aktgranskningar och textanalyser samt kvantitativa studier i form av exempelvis regressionsanalyser kan den kunskap som myndigheter behöver för att förändra arbetssätt genereras, vilket bidrar till ett mer jämställt utfall. Likaså kan experimentella studier generera sådan kunskap. Här vill vi understryka att det också är viktigt att de som genomför dessa studier har, eller inhämtar kunskap genom experter, såväl adekvat metodologisk kompetens som kunskap om jämställdhet och diskriminering.

Vi noterar att analysenheten på Skatteverket har en särskild koppling till arbetet med jämställdhetsintegrering då den gör jämställdhetskonskvansanalyser. Här ser vi att ett nära samarbete med jämställdhessamordnare och tydligt identifierade interna jämställdhetsuppdrag till analysenheter och analysavdelningar kan vara ytterligare ett sätt att förbättra arbetet med att identifiera och analysera ojämsställda utfall.

Riksrevisionen brister i bedömningen av att könsuppdelad statistik är relevant för beslutsfattare

Riksrevisionen är en viktig aktör för att granska, följa upp och kontrollera statliga myndigheter. Då den lyder under riksdagen kan vi inte lämna förslag eller rekommendationer som berör dess verksamhet. Vad vi dock kan göra är att uppmärksamma de brister vi har identifierat.

I vår delredovisning konstaterade vi att myndigheterna brister i sina årsredovisningar i såväl redovisning av könsuppdelad statistik

som analyser av könsskillnader. Dessa brister är inte något som Riksrevisionen har uppmärksammat. Anledningen, uppger Riksrevisionen, är att det oftast inte bedöms vara väsentlig information ur ett beslutsfattarperspektiv. Denna bedömning menar vi är synnerligen problematisk. Myndigheternas årsredovisningar utgör det viktigaste underlaget när regeringen följer upp verksamheter. För att politiker och andra beslutsfattare ska kunna fatta väl underbyggda beslut, behöver de underlag som ger en korrekt beskrivning av verksamheten. Om inte könsskillnader mäts, följs upp och analyseras korrekt riskerar besluten att fattas på felaktiga antaganden och grunder.

När, som Riksrevisionen uppger att de gör, granskar och läser information kritiskt och sedan bedömer huruvida information är viktig eller inte, riskerar bedömningen att missa könsaspekter om inte de personer som gör bedömningen har en medvetenhet och kompetens i jämställdhetsfrågor. Detta är ytterligare ett exempel på hur jämställdhetsarbetet blir en fråga om vilka individer som arbetar i organisationen. Vi menar att Riksrevisionen i stället kan utgå från att fakta om hur stöd och resurser fördelas mellan kvinnor och män, och hur det varierar mellan olika grupper, är nödvändig information för att regering och riksdag ska kunna fatta korrekta beslut. Likaså anser vi att en tolkning av uppdraget att granska så att det innefattar en kontroll av att myndigheterna fullt ut lever upp till krav som ställs i lagar och förordningar, stärker granskningen av myndigheters årsredovisningar. Så är inte fallet nu när Riksrevisionen inte anser att brister i könsuppdelad statistik och uteblivna jämställdhetsanalyser är tillräckligt viktiga att dokumentera eller föra fram i formella forum.

6.3 Upphandling av privata aktörer – en länk som sällan syns

Det är en betydande del av offentliga medel som går till olika upphandlade tjänster. Värdet på den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår till närmare 782 miljarder kronor (Upphandlingsmyndigheten 2020). Majoriteten av upphandlingarna (68 procent) 2019 annonserades av kommuner och kommunala bolag. Statliga myndigheter och bolag stod för 19 procent medan regionerna med sina bolag stod för elva procent (Upphandlingsmyndigheten 2020). Statliga myndigheter upphandlar och använder sig av privata aktörer i olika utsträckning.

För de flesta myndigheter innebär det att varor och tjänster av olika slag upphandlas, till exempel för it, telekomtjänster, lokalvård, transporter, enkätundersökningar med mera. Andra myndigheter, som Arbetsförmedlingen, lägger ut stora delar av verksamheten med medborgarkontakter på privata aktörer.¹⁴ Att jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv beaktas när myndigheter använder sig av privata aktörer är också en fråga om vad som ses som viktigt och prioriterat när offentliga medel används.

I detta avsnitt redogör vi först för Upphandlingsmyndighetens uppdrag och arbete med jämställdhet. Sedan belyser vi hur myndigheter i sina upphandlingar kravställer och följer upp ur ett jämställdhetsperspektiv när de upphandlar tjänster riktade mot individer enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Efter det diskuterar vi tidigare erfarenheter med kompletterande aktörer som upphandlas via lagen (2008:9.62) om valfrihetssystem (LOV) och vad vi kan lära av dem. Avsnittet avslutas med en sammanfattande analys.

6.3.1 Regeringens nationella upphandlingsstrategi

Regeringen antog 2016 en strategi för upphandling, *Nationella upphandlingsstrategin*. Jämställdhet utgör där är en del av mål sju, *Offentlig upphandling som bidrar till ett mer socialt hållbart samhälle*. Där står: ”Krav på social hänsyn bör ställas i offentliga upphandlingar när det är möjligt och lämpligt. Sociala hänsyn kan exempelvis innebära att främja möjligheter till anställning för vissa särskilt utsatta grupper, t.ex. personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Jämställdhet är en del av social hänsyn och innebär att säkerställa lika möjligheter för kvinnor, män och barn, samt att varor, tjänster och produkter blir tillgängliga och användbara för alla i alla åldrar och oavsett funktionsvariation.” (Regeringen 2016).

Upphandlingsstrategin betonar att upphandlande myndigheter ska tillämpa principen om ”universell utformning”, det vill säga säkerställa att produkter och tjänster kan användas av så många som möjligt och inte på förhand utesluter vissa användare. Jämställdhetsanalyser är enligt strategin ett sätt att säkerställa att de krav som ställs följs.

¹⁴ I regioner och kommuner utförs också betydande delar av verksamheter som berör individer av privata aktörer som hemtjänst och personlig assistans. Även om dessa är intressanta att analysera ur en jämställdhetssynpunkt ligger det utanför uppdraget då vi enligt direktiven har i uppdrag att utreda statliga myndigheter och dess verksamheter.

6.3.2 Upphandlingsmyndigheten – en central myndighet utan jämställdhetsuppdrag

I Sverige finns sedan 2015 en myndighet som ansvarar för frågor som berör myndigheters upphandling, Upphandlingsmyndigheten. Den ska enligt instruktionen (SFS 2015:527) ha ”det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter”. Vidare ska myndigheten ”verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling”. I sitt stöd till upphandlande myndigheter ska Upphandlingsmyndigheten också ”verka för ökad miljöhänsyn och sociala hänsyn samt utveckla och förvalta kriterier för miljöhänsyn, inklusive energikrav, och sociala hänsyn inom upphandling” (SFS 2015:527). I instruktionen nämns inget om jämställdhet. Upphandlingsmyndigheten är inte heller en JIM-myndighet. Under de år myndigheten har funnits har inte heller något regleringsbrev innehållit ett jämställdhetsuppdrag. I likhet med den nationella upphandlingsstrategin ryms i stället myndighetens jämställdhetsarbete under arbetet med sociala hänsyn.

Upphandlingsmyndigheten uppger att de tagit fram en nationell utvärderingsmodell för hur upphandlande organisationer kan främja sysselsättning genom upphandling.¹⁵ Modellen ger upphandlande organisationer möjlighet att ge bonus till den leverantör som vid rekrytering väljer den som kommer från det underrepresenterade könet i leverantörens verksamhet. Myndigheten konstaterar att då stödet är relativt nytt har den ännu inte kunnat se några effekter av det. Vidare har myndigheten ett webbstöd för tillgänglighetsfrågor, bland annat med informationen om angreppssättet universell utformning som säkerställer att alla, oavsett kön, funktionsförmågor eller ålder kan använda det som upphandlas. Upphandlingsmyndigheten har också, tillsammans med SKR, arbetat fram ett metodstöd för hur jämställdhet kan byggas in i upphandlingar.¹⁶ Vidare fick Upphandlingsmyndigheten och Boverket i uppdrag av regeringen att utveckla och informera om stöd för att främja jämställdhet och icke-diskriminering vid offentliga upphandlingar inom bygg- och anläggningssektorn. Uppdraget ska redovisas senast 30 juni 2022.¹⁷

¹⁵ Upphandlingsmyndigheten 2020 UHM-2020-0150.

¹⁶ skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/upphandlingforjamstalldhetenavgle dning.57238.html. Hämtat 22.01.17.

¹⁷ www.upphandlingsmyndigheten.se/om-oss/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/. Hämtat 22.01.17.

Upphandlingsmyndigheten uppger att den skulle kunna arbeta med jämställdhetsperspektivet framöver och ger en rad exempel på hur arbetet skulle kunna utvecklas. Dock menar myndigheten att det är en fråga om resurser, vilket innebär att om den satsar mer på ett jämställdhetsarbete, så kommer det troligtvis innebära att den behöver prioritera ned ett annat område. Myndigheten har i budgetunderlaget för 2022–2024 yrkat på ett ökat anslag. Arbetet med jämställdhet nämns dock inte i budgetunderlaget (Upphandlingsmyndigheten 2021).

6.3.3 Hur myndigheter ställer krav och följer upp privata aktörer

Arbetsförmedlingen är den myndighet som i störst utsträckning använder sig av upphandlingar. Det beror på att den i hög grad använder privata aktörer för arbetsmarknadspolitiska insatser som arbetsmarknadsutbildningar, matchningstjänster samt förberedande och motiverande insatser. Myndigheten uppger att den som regel alltid ställer krav ur ett jämställdhetsperspektiv. Som exempel nämns att arbetsmarknadsutbildningar ska ha ett integrerat jämställdhetsperspektiv något som även gäller leverantörer när de ordnar informationsmöten. Vidare ska de ha riktade träffar för det underrepresenterade könet inom branschområdet. Andra exempel på krav i upphandlingar är att leverantörer ska arbeta aktivt för att kvinnor och män ska få likvärdig tillgång till arbetsmarknadsutbildningar och analysera hur aktiviteter i utbildningarna fördelas mellan kvinnor och män. Vidare uppger Arbetsförmedlingen att de ställer krav i samtliga upphandlingar på att leverantören förbinder sig att ta emot och genomföra utbildningarna för alla individer som Arbetsförmedlingen anser lämpliga. Myndigheten menar att även om kravet på att leverantörer inte kan neka en individ att gå en utbildning inte är ett explicit jämställdhetskrav, så innebär det att leverantören inte kan välja att bara ta emot deltagare av ett visst kön.

När det kommer till utvärdering och uppföljning av de upphandlade aktörerna uppger Arbetsförmedlingen att jämställdhetskraven inte följs upp strukturerat. Anledningen till detta är att det inte har ställts några krav på att leverantörerna ska utvärdera resultatet av sin verksamhet. Myndigheten konstaterar i sitt svar att kopplingen mellan ”jämställdhetsperspektivet i förfrågningsunderlag och den faktiska leveransen är svag/bristande och i behov av att utvecklas”.

Ingen av de övriga myndigheterna upphandlar tjänster som direkt vänder sig till individer, utan det handlar om upphandlingar av it, utbildningar, lokalvård etcetera.¹⁸ Vad som dock är intressant att notera är att myndigheter i sina svar uppger att de inte ställer krav på jämställdhet i dessa upphandlingar. Såväl Skatteverket som CSN uppger att de inte kravställer explicit utifrån ett jämställdhetsperspektiv och inte heller följer upp detta. CSN uppger att de stödjer sig på de rekommendationer som ges av Upphandlingsmyndigheten.

Även Pensionsmyndigheten uppger att den inte ställer några direkta krav ur ett jämställdhetsperspektiv, då samtliga upphandlingar genomförs i enlighet med EU:s grundläggande principer om bland annat likabehandling och icke-diskriminering, där jämställdhet är ett av flera perspektiv. Däremot har myndigheten sedan 2021 en uppförandekod som samtliga leverantörer ska åta sig att följa och där jämställdhet ingår som ett perspektiv. Uppförandekoden ska också vara en del i uppföljningsarbetet och då ska även jämställdhet beaktas. I likhet med Pensionsmyndigheten uppger Migrationsverket att den har en uppförandekod för leverantörer som slår fast att det inte får förekomma diskriminering och trakasserier av arbetstagare (ILO 100 & 111). Dessa koder vänder sig till leverantörerna primärt i form av dess verksamhet. Migrationsverket uppger att de har en formulering i kravställan för sin upphandlingsplan som ska säkerställa att varor och tjänster möter individers behov på ett likvärdigt sätt.

Tidigare erfarenheter med LOV-upphandlade kompletterande aktörer – vad kan vi lära av historien?

Av de analyserade myndigheterna som i stor omfattning upphandlar tjänster är det enbart Arbetsförmedlingen som använder sig av LOV-upphandlade privata aktörer för att upphandla tjänster som vänder sig direkt till individer.¹⁹ En betydande del av Arbetsförmedlingens verksamhet som innefattar kontakter med individer bedrivs sålunda av privata företag och organisationer. Dessa aktörer utgör då en sista, upphandlad, länk i styrningskedjan. Vad som sker i mötet mellan

¹⁸ Myndigheter upphandlar dock olika typer av undersökningar, som attitydundersökningar. Dessa attitydundersökningar vänder sig till medborgarna för att fånga upp deras attityder. När sådana undersökningar läggs ut kan de få konsekvenser för jämställdheten om kön inte finns med som en underliggande variabel. Då blir analyserna könsblinda.

¹⁹ Fram till 2020 hade Migrationsverket delar av sin kärnverksamhet upphandlat av externa leverantörer, då i form av asylboendeverksamhet. Det rörde sig då av upphandling enligt LOU.

dessa upphandlade aktörer och den arbetssökande individen blir de facto utfallet av den jämställdhetspolitik som regeringen formulerar. Därför ligger fokus i detta avsnitt på Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen upphandlar den arbetsförmedlande insatsen *Kundval rusta och matcha* (KROM) enligt LOV och lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.²⁰ En betydande skillnad mellan LOU och LOV är upphandlingsförfarandet. Till skillnad från LOU sker LOV-upphandlingar löpande och alla aktörer som uppfyller förfrågningsunderlaget kontrakteras. Det är sedan upp till den enskilda individen att välja bland de leverantörer som finns listade. Tanken är att de leverantörer som inte är tillräckligt bra kommer att ”försvinna” från ”marknaden” då medborgarna förutsätts bete sig som kunder som väljer leverantörer utifrån olika kvalitetsaspekter. Dock skiljer sig dessa, så kallade ”kvasi-marknader” från andra marknader (Aspers 2013). De är i traditionell mening inte en ”riktig” marknad, genom att de skapas på direkt politisk väg och inte utifrån behov av en vara eller tjänst hos konsumenter. Tillhandahållandet av tjänster är dock skilt från direkt politisk kontroll. Politikerns och myndigheters roll reduceras till att, på uppdrag av allmänheten, ”köpa” tjänsterna från en mängd konkurrerande välfärdsproducenter. En bärande tanke i dessa konstruerade marknader är också att de olika leverantörerna för att locka till sig ”kunder” kommer att satsa på kvalitet och resultat och sålunda undvika att ”kunderna” väljer att gå till en konkurrent.

LOV användes första gången inom det arbetsmarknadspolitiska området och inom det statliga området när de så kallade etableringslotsarna infördes 2010 (Prop. 2009/10:60). Detta skulle leda till att inträdet på arbetsmarknaden påskyndades (Prop. 2009/10:60).²¹ Dock visar studier att etableringslotsarna i stor utsträckning satsade på de personer som de kunde nå resultat med och prioriterade ned dem som det var svårare att nå resultat med. Denna typ av strategier som används både i offentlig och privat verksamhet, har beskrivits i litteraturen som en ”creaming och parking”-strategi (Brodkin 2007, 2011, Soss m.fl. 2011). De individer som var lätta att nå resultat med lade

²⁰ Lagen om offentlig upphandling är samtliga myndigheter skyldiga att följa när de upphandlar tjänster. Av de myndigheter som ingår i översynen är det endast Arbetsförmedlingen som upphandlar enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) och lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.

²¹ I propositionen, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd 2009/10:60*, som låg till grund för Etableringsreformen användes begreppet nyanlända då insatserna och aktiviteterna riktades till arbetssökande individer som nyligen kommit till Sverige. Etableringsreformen innebär att ansvaret för flyktigmottagandet flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen.

lotsarna mer tid och energi på (creaming). Individer som upplevdes ha svårare att få jobb ”parkerades” (parking), vilket inte sällan handlade om just kvinnor med kort utbildning och liten arbetslivserfarenhet (Ennerberg 2017, Larsson 2015). Genom att satsa på de som lättare fick jobb och prioritera ned de som bedömdes stå längre från arbetsmarknaden, kunde lotsarna få såväl resultat ersättning som löpande ersättning. Sibbmark med flera (2016) konstaterar att andelen som fick arbete efter insats av en etableringslots var låg. Vidare framkom ett ojämnt och ojämnt mönster som följer dem som ofta syns på arbetsmarknaden: andelen som fick arbete var lägre för kvinnor än för män, lägre för äldre än för yngre och lägre för personer med kort utbildning.

Arbetsförmedlingen uppger att de i utformningen av tjänsten Kundval rusta och matcha vidtagit åtgärder för att minska risken för att deltagare ”parkeras”, till exempel genom att ställa krav på obligatoriskt stöd för deltagare. I förfrågningsunderlaget ställs till exempel krav på att leverantören ska arbeta aktivt för att kvinnor och män får likvärdig tillgång till stöd. En förutsättning för detta är att leverantören följer upp, analyserar och bedömer hur stöd och aktiviteter fördelas mellan kvinnor och män. Hur uppföljningen ska gå till samt hur resultatet ska analyseras framgår dock inte. Vidare är ersättningsystemet, till skillnad från det som användes vid etableringslotsarna, utformat med en så kallad ”snabbhetspremie”. En sådan premie är tänkt att fungera som ett incitament för att aktörerna ska prioritera att snabbt få arbetssökande i arbete (Arbetsförmedlingen 2021a). Det ska alltså inte löna sig att ”hålla” på deltagare för att få löpande ersättning av Arbetsförmedlingen, vilket var förekommande bland etableringslotsar som hade många deltagare.²²

Vi anser att snabbhetspremien kan fungera som ett sätt att minska risker för ”parking”-strategier och i stället göra att fler individer ges möjlighet att komma in på arbetsmarknaden fortare. Dock ser vi att det finns risk för att det framför allt är manliga arbetssökande som kommer att gynnas av premien. Anledningen är att den subventio-

²² Ersättning till leverantörerna består av tre delar: en grundersättning som betalas ut en gång i månaden för varje deltagare, en resultat ersättning som betalas ut om en deltagare når målet samt en ”snabbhetspremie” som utgörs av återstående grundersättning om en deltagare når målet innan deltagaren varit i tjänsten tolv månader. Om en deltagare får arbete efter till exempel åtta månader erhåller leverantören grundersättningen för återstående fyra månader. Om en deltagare går till arbete redan efter fyra månader, får leverantören en snabbhetspremie som motsvarar åtta månaders ersättning. Snabbhetspremien betalas ut tillsammans med resultat ersättningen, det vill säga efter att myndigheten verifierat att resultat är uppnått (Arbetsförmedlingen 2021b).

nerade anställningsformen ”nystartsjobb” kan bli en lösning för att relativt enkelt få en person i arbete. Andelen kvinnor som har nystartsjobb är betydligt lägre än andelen män, 32 respektive 68 procent.²³ En förklaring som Arbetsförmedlingen uppger är att nystartsjobb i stor utsträckning går till mansdominerade branscher såsom tillverkning, byggverksamhet och transport (Arbetsförmedlingen 2021a). Då beviljandet av stödet inte behöver föregås av en arbetsmarknadspolitisk bedömning kan Arbetsförmedlingen fatta beslut snabbare än inom liknande stöd. Dessutom är den administrativa bördan för arbetsgivaren relativt låg för denna typ av stödform.

Vi ser också att det kan finnas en risk för att individer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning kan prioriteras ned då handläggningen av lönebidrag inbegriper en omfattande process där Arbetsförmedlingen bedömer individens arbetsförmåga i relation till det aktuella arbetet. Likaså ställer lönebidragsanställningar högre administrativa krav på arbetsgivaren än nystartsjobb. Detta innebär att den privata aktören behöver vänta på att den arbets sökande ska utredas av Arbetsförmedlingen innan ett beslut kan tas och ersättning till företaget betalas ut.

Arbetsförmedlingen skriver i sin inriktning för jämställdhetsintegrering (2021) att myndighetens uppföljning av kraven i den upphandlade tjänsten KROM visar att det finns stora skillnader i hur leverantörer uppfattar jämställdhetsfrågan, hur aktivt de jobbar med den och sannolikt även vilken kompetens som finns på området. Arbetsförmedlingen har identifierat två utvecklingsområden kopplat till upphandlingen av privata aktörer för insatsen Rusta och matcha, vilka är ökad enhetlighet i handläggning och ökad jämställdhetsintegrering i samverkan med leverantörer (Arbetsförmedlingen 2021).

Vi ser positivt på de utvecklingsområden och de åtgärder inom dessa som Arbetsförmedlingen planerar att genomföra. Dock är det viktigt att Arbetsförmedlingen, i samverkan med andra myndigheter, är noga med att jämställdhetsperspektivet beaktas i uppföljningar. Ett exempel är Arbetsförmedlingens uppdrag att samråda med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Arbetsförmedlingen ska samråda med IFAU om hur goda förutsätt-

²³ Som vi konstaterade i vår delredovisning kan inte denna stora skillnad förklaras av att det är fler män än kvinnor som finns i program med aktivitetsstöd. När vi kontrollerade för socioekonomiska och demografiska faktorer kunde vi konstatera att könsskillnaderna kvarstår för många av de arbetsnära insatserna som arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, introduktionsjobb och nystartsjobb (se bilaga 3).

ningar för utvärdering kan skapas samt hur tillgång till data kan säkras. Det är också viktigt att jämställdhetsperspektivet säkras i IFAU:s pågående uppföljning av reformeringen av Arbetsförmedlingen (A2019/01202).

Vi kan konstatera att Arbetsförmedlingen i sin strategi planerar att åtgärda brister som identifierades i vår delredovisning (se bilaga 4). Dock ser vi att det kan finnas utrymme för att ytterligare åtgärder för en mer jämställd fördelning av de stöd och resurser som ges av privata aktörer. En sådan kan vara att undersöka fördelar och nackdelar med att införa en form av jämställdhetspremie som likt snabbhetspremien kan öka incitamenten för aktörerna att få ut fler kvinnor på arbetsmarknaden. Hur en sådan skulle kunna utformas är myndigheten mest lämpad att undersöka.

6.3.4 Sammanfattande analys

Bedömning: Jämställdhetsperspektivet inom upphandlingsområdet behöver förtydligas. Privata aktörer som upphandlas ska ha samma krav på sig att följa regler och redovisa resultat som myndigheter har.

Rekommendation: Kommissionen rekommenderar att regeringen formulerar ett separat mål om jämställdhet i sin upphandlingsstrategi.

Kommissionen föreslår att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Kommissionen föreslår att uppdraget regleras i myndighetens instruktion.

Bedömning: Kommissionen bedömer att det finns behov av att Arbetsförmedlingen ställer tydligare jämställdhetskrav i avtal och förfrågningsunderlag.

Rekommendation: Kommissionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att ha ett tydligt jämställdhetskrav när myndigheten upphandlar privata aktörer samt nogsamt följa upp fördelning av insatser och resultat för olika grupper av arbetssökande kvinnor och män hos aktörerna.

Det är viktigt att följa upp de privata aktörer som myndigheter upphandlar tjänster av eftersom en betydande del av de offentliga finanserna går till aktörer som upphandlats. En mindre uppmärksammas, men dock viktig, aspekt är att de företag och organisationer som upphandlas är utförare av offentlig verksamhet. Dessa aktörer utgör på så sätt en sista länk i styrkedjan. Hur de bemöter, arbetar med och behandlar individer blir därigenom en fråga om hur stöd och resurser fördelas.

I vår delredovisning diskuterade vi hur osakliga skillnader i myndigheters bemötande av individer beroende på kön, hudfärg, utseende, namn, språkkunskaper, kläder, ursprungsland med mera, kan påverka både beslut om stöd och resurser och hur individer informeras och vägleds i mötet med myndigheter. Den problematiken försvinner givetvis inte när privata aktörer upphandlas för att utföra välfärdstjänster. Tvärtom, finns risk för ytterligare problem. Företag och organisationer måste givetvis följa vissa regler och om de inte gör det så kan deras kontrakt brytas. Men det kan inte jämföras med myndigheters regelverk och den insyn som finns i verksamheten. När myndigheter lägger ut delar av verksamheten på kompletterande aktörer, blir det alltså ännu svårare att kontrollera vad som sker och än mer komplext med ansvarutkrävandet. Studier har nämligen visat att introduktionen av denna typ av konstruerade marknader, i bland annat arbetsmarknadspolitiken, har medfört effekter som innebär att den politiska kontrollen över politiken minskar och att handlingsutrymmet för privata aktörer ökar (Bredgaard & Larsen 2007, Larsen 2013).

När privata aktörer utför myndighetsarbete väcker det sålunda frågor om vem som bär ansvaret om utfallet i en upphandlad verksamhet blir ojämnt – är det styrande politiker, upphandlande myndighet eller är det den privata aktören som ska hållas ansvarig. Även om inte upphandlingsförfarandet kan ses som lösningen på problematiken, är det en central faktor. Därför måste det vara möjligt att kunna följa upp och analysera utfallet av verksamheten och tydligare specificera vilket ansvar vilken aktör har.

Vi anser att den myndighet som har ansvar för att stödja myndigheterna i upphandlingsförfaranden måste ha ett tydligt jämställdhetsuppdrag. Som diskuterat ovan saknar Upphandlingsmyndigheten en tydlig styrning mot jämställdhet. Myndighetens jämställdhetsarbete handlar uteslutande om vilka aktörer som upphandlas, och inte om hur utfallet av verksamten kan säkerställas ur ett jämställdhets-

perspektiv. Den nationella modellen för upphandling fokuserar på representation i leverantörernas verksamhet och inte på de individer som är i kontakt med leverantörerna.

För att myndigheter i större utsträckning än i dag ska väga in jämställdhetsaspekter i kravställning och uppföljning, behöver de få stöd i detta. Att det finns behov av tydligare stöd från Upphandlingsmyndigheten inom jämställdhetsområdet framkommer i våra samtal med myndigheterna. Det är därför viktigt att Upphandlingsmyndigheten får stöd i arbetet och den bör därför omfattas av JiM-programmet och bli en JiM-myndighet. Vi är medvetna om att den pågående programperioden för JiM löper fram till 2025, men anser att Upphandlingsmyndigheten är en så pass central myndighet för ökad jämställdhet att det inte bör vänta tills nästa programperiod startar.

7 Åtgärder för mer jämställd information och vägledning

När myndigheter förser individer med information om vad konsekvenserna kan bli av olika val, ökar deras möjligheter att fatta informerade och mer övervägda beslut. I regeringens jämställdhetspolitiska delmål om ekonomisk jämställdhet slås fast att ekonomisk självständighet innebär att kvinnor och män har samma möjligheter och villkor att försörja sig själva och sina eventuella barn. Myndigheterna har därför en viktig roll i att ge individer saklig information och att ge dem vägledning som kan främja jämställda livsinkomster.

I kommissionens delredovisning (Komm2021/00077/A 2020:01-1) konstaterade vi att det hos flera myndigheter förekommer brister och att det finns behov av att utveckla arbetet med information om vilka ekonomiska konsekvenser olika val kan få (se bilaga 3). I detta kapitel fördjupar vi oss i tre utvecklingsområden vi ser som centrala för att information och vägledning ska bidra till ökad ekonomisk jämställdhet och jämlikhet: information om ekonomiska konsekvenser, ökad digitalisering samt statens interaktioner och möten med människor. Vi fokuserar särskilt på två myndigheter, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Statens servicecenter. DIGG har en central roll i frågor om digitalisering i offentlig förvaltning, och Statens Servicecenter är den myndighet som står för en stor del av de fysiska möten som äger rum mellan staten och samhällsinvånare. Syftet är att utifrån en fördjupad analys av dessa områden lämna rekommendationer och förslag som kan leda till en mer jämställd information och vägledning som kan få konsekvenser för kvinnors och mäns livsinkomster. Förutom att vi använder materialet från vår delredovisning har vi ställt frågor till DIGG och Statens servicecenter. Vi redovisar först svaren uppdelade på de olika utvecklingsområdena och avslutar med en sammanfattande analys.

7.1 Information om ekonomiska konsekvenser – nudging och anpassad information kan bidra till ökad jämställdhet

En liten knuff i rätt riktning – eller en så kallad nudge – har visat sig vara ett effektivt sätt att påverka personer som i grunden håller med om något men behöver påminnas i vardagen. Nudging är ett samlingsbegrepp inom beteendekonometri, som myntades för drygt tio år sedan av forskarna Thaler och Sunstein (2008).¹ På senare år har nudging i större utsträckning börjat användas som policyverktyg i syfte att underlätta för individer att fatta beslut som främjar deras välfärd utan att begränsa deras handlingsfrihet eller styra deras val. Det kan till exempel handla om att göra det lättare att följa en regel eller att agera mer hälsosamt och hållbart (se till exempel Altmann & Traxler 2012, Armstrong m.fl. 2009, Thaler & Sunstein 2008). Tanken med nudging är att påverka beteenden. Det är dock inte en universallösning som fungerar på alla slags situationer (Hagman 2018).² Till exempel behövs tester, experiment, analyser, uppföljningar och utvärderingar för att kunna se långvariga beteendeförändringar.³ Inom den offentliga sektorn har nudging testats och använts som en beteendeinsats vid sidan av traditionella styrmedel såsom regleringar och/eller styrande skatter (se exempelvis Ramsberg 2016 för en sammanfattning av tidigare studier och Eriksson 2018 för studier inom pensionsområdet).

Det kan till exempel handla om att utforma förval i blanketter, att ändra defaultvärden i system, att ha aktiva eller passiva val, att skicka sms-påminnelser eller att utforma riktade informationsutskick som kan påverka människors beteenden i en önskad riktning. När Skatteverket 2018 genomförde ett utvärderingsexperiment med riktade informationsutskick till personer med skatteskuld visade det sig att utskick som var utformade som en nudge, i form av betalningspåminnelser, var minst lika effektiva som utskick som var utformade som betalningskrav med hot om Kronofogden (Skatteverket 2021a). Sms-påminnelser kan också fungera som en anpassning ur tillgänglighets-synpunkt för personer med kognitiva funktionsnedsättningar som

¹ Richard Thaler fick Nobelpriset i ekonomi år 2017 för forskning inom beteendekonometri om bland annat nudging. Tillsammans med Cass R. Sunstein har Thaler publicerat boken *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness* (2008).

² Nudging är till exempel inte lika effektiv på personer som har en väldigt stark preferens för något.

³ Se bland annat Beteendelabbet: beteendelabbet.se/Nudging/vad-aer-nudging. Hämtat 22.01.17.

kan ha lätt för att glömma bort åtaganden, deadlines eller missa viktig information.

Flera statliga myndigheter diskuterar även tillämpningen av nudging som ett sätt att knuffa mot ökad jämställdhet. Fördelen med sådana beteendeinsatser är att de kan leda till en effektivare användning av allmänna medel eftersom de är relativt enkla och billiga att genomföra, samtidigt som de kan bidra till politikens måluppfyllelse. Cheung och Wickström Östervall (2019) finner till exempel positiva effekter på utflöde till arbete efter att defaultvärdet på de arbetssökandes status ändrades i Arbetsförmedlingens administrativa system, från ett icke-värde på att vara matchningsbar till arbete till att klassas som matchningsbar.⁴ Innan förändringen av defaultvärdet fanns nämligen ingen information i systemet om den arbetssökandes matchningsbarhet. För att bli klassad som matchningsbar behövde arbetsförmedlarna göra en aktiv bedömning om den arbetssökandes matchningsbarhet. På grund av bland annat stereotypa uppfattningar bedömdes kvinnorna i mindre utsträckning än män vara matchningsbara. Efter förändringen i defaultvärdet hade samtliga arbetssökande från början ett defaultvärde i systemet som klassade dem som matchningsbara. Arbetsförmedlarna behövde i stället göra en aktiv bedömning om den arbetssökande inte bedömdes vara matchningsbar. Detta innebar att kvinnorna blev i ungefär lika stor utsträckning som männen bedömda som matchningsbara, vilket ledde till att kvinnorna i större utsträckning än tidigare fick arbete. Denna typ av defaultförändring – som nudgar tjänstepersoners beteende – fick därmed positiv betydelse för jämställdheten.

Tillämpning och utvärdering av nudging har även diskuteras inom Pensionsmyndigheten. Då har det bland annat handlat om riktade informationsutskick om efterlevnadsskyddet till personer som närmar sig pensionsåldern där bland annat information om konsekvenser för jämställdhet ska finnas med (Säve-Söderberg 2017). Vidare har Försäkringskassan påbörjat projekt som handlar om beteendeinsikter (där nudging är en del) och jämfört uttag av föräldrapenning. Pilotprojektet utgår från studier som visar att föräldrapar som planerar

⁴ När en person skrivs in på Arbetsförmedlingen kartläggs dennas utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och även andra kompetenser som kan öka individens möjligheter att komma i arbete. Utifrån denna kartläggning görs en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Har en individ bedömts vara matchningsbar inkluderas den också i sökningar som berör arbete i de digitala system som arbetsförmedlarna arbetar i, medan den som inte anses matchningsbar inte inkluderas (se bilaga 4).

sin föräldraledighet i god tid också tenderar att dela mer jämställt på föräldrapenningen. Vi anser att nudging är ett enkelt och effektivt sätt för myndigheter att underlätta för kvinnor och män att kunna fatta beslut som kan bidra till ökad jämställdhet. Dock är det, som det konstateras i direktiven, få myndigheter som använder nudging och här ser vi att det finns en utvecklingspotential. För att det ska kunna utvecklas krävs att det finns en ”önskad” effekt, något som myndigheterna själva måste vara delaktiga i att formulera.

Myndigheter kan också genom simuleringsverktyg öka individers kunskap om hur livsinkomster kan påverkas av olika handlingsalternativ. Försäkringskassan tillhandahåller ett planerings- och beräkningsverktyg, Föräldrakollen, där föräldrar och blivande föräldrar kan räkna på hushållets inkomst under föräldraledigheten. Verktøget tar hänsyn till föräldralön, det vill säga den extra lön som de flesta arbetsgivare med kollektivavtal betalar under föräldraledighet. Med föräldralön är det vanligt att hushållets gemensamma ekonomi gynnas av att den som tjänar mest (ofta män) också är föräldraledig mest. Syftet, uppger myndigheten, är att ge en rättvisande bild av privatekonomin under föräldraledigheten och slå hål på myten att ett hushålls gemensamma ekonomi gynnas av att den förälder som tjänar minst (ofta kvinnor) är föräldraledig mest. CSN är en annan myndighet som tillhandahåller en simulering där den som vill låna pengar för studiemedel kan beräkna hur återbetalningen av lånen kan se ut när personen inte längre uppbär studiemedel (se bilaga 3).

7.2 Ökad digitalisering ställer ökade krav på tillgänglighet

En allt större del av myndigheternas information och vägledning sker genom olika digitala kanaler (se bilaga 3). Myndigheternas webbplatser utgör den viktigaste kanalen i kommunikationen och allt större del av kontakterna sker via chattfunktioner, digitala formulär och även olika AI-lösningar. Samtidigt som myndigheterna satsar på digital information och vägledning, blir de icke-digitala kontaktvägarna färre (ISF 2020).

En ökad digitalisering av förvaltningen är också en del av regeringens digitaliseringspolitik, där ett mål är att den offentliga förvaltningen ska bidra till en enklare vardag för individer, en öppnare för-

valtning som stöder innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten (Regeringen 2017/18:47).⁵ I regeringens digitaliseringsstrategi slås också fast att ”Jämställdhet och mångfald inom de branscher och områden där nya digitala lösningar utvecklas behöver ges ökad uppmärksamhet och beaktas. När samhällsutvecklingen blir alltmer digitalt driven ökar dessa branschers makt och inflytande i samhällsutvecklingen och med det följer ett ökat samhällsansvar. En hållbar digitalisering behöver därför bidra till en jämställd samhällsutveckling.”

Samtidigt som digitala kontaktvägar kan förenkla, visar studier att det finns skillnader mellan grupper i tillgång till internet, i digitala färdigheter och i vilken typ av digitala tjänster som används. Aspekter som kön, ålder, utbildning, inkomst, språkkunskaper, bakgrund och funktionsnedsättning är därför viktiga att väga in i analyser av digitaliseringens för- och nackdelar. Tillgång till internet och vilken typ av myndighetsinformation som når vem kan påverka individers inkomster på kort och lång sikt.

Framför allt är det äldre personer som inte använder internet, men det finns också andra mönster. Enligt SCB (2018a) är det kortutbildade, låginkomsttagare, kvinnor och landsbygdsbor som använder internet i mindre omfattning än högutbildade, höginkomsttagare, män och personer som bor i städer.⁶ I en undersökning av digitala färdigheter hos invånare i Sverige står det också klart att män genomgående har högre digitala färdigheter än kvinnor (SCB 2018a). Könsskillnaderna blir också större ju mer avancerad färdigheten blir. Äldre har sämre färdigheter än yngre. Likaså skiljer sig graden av digitala färdigheter beroende på utbildning och inkomst (SCB 2018a).

Vidare visar studier att personer med funktionsnedsättning upplever svårigheter när de använder internet (Begripsam 2018). Deras möjligheter att tillgodogöra sig den information som tillhandahålls på webbplatser varierar beroende på vilka behov av anpassningar som individerna har. Till exempel konstateras i en forskningsstudie att

⁵ Regeringen talar i sin strategi om medborgare gällande myndigheters interaktioner med individer bosatta i Sverige. I betänkandet försöker vi undvika begreppet medborgare, då det kan tolkas som att det exkluderar människor som är bosatta i Sverige, men saknar medborgarskap. Myndigheterna själva benämner de individer de har kontakt med på olika sätt: sökande, ”kunder”, medborgare och så vidare. För att undvika att exkludera individer eller riskera att använda begrepp som är missvisande så skriver vi individer, människor, personer etcetera. När medborgare används så avses samtliga individer som är bosatta i Sverige, oavsett om de är medborgare eller inte.

⁶ Se även Internetstiftelsen (2018).

48 procent av den undersökta gruppen med olika typer av funktionsnedsättningar upplever att internet är svårt (Begripsam 2018). Studien visar att det inom grupper med samma diagnos, funktionsnedsättning eller svårighet finns personer som är fullt delaktiga och som inte är delaktiga alls. I en annan studie från Begripsam (2020) konstateras att den digitala klyftan etableras redan i de yngre åldersgrupperna och sedan finns med upp i åldrarna. Unga personer med funktionsnedsättning rapporterar större svårigheter och att de behöver mer hjälp samt upplever ett större digitalt utanförskap än unga utan funktionsnedsättning. Unga med funktionsnedsättning har mindre tillgång till utrustning, speciellt till smarta telefoner, än unga generellt (Begripsam 2020).

I vår delredovisning redogjordes för betydande skillnader mellan kvinnor och män när det gäller tillgång till kapital och förutsättningar att kunna ackumulera inkomster. Vi såg att män i större utsträckning än kvinnor äger aktier, gör avdrag och skattereduktioner i sin deklaration, samt att män i större utsträckning anser sig ha tillräckliga kunskaper för att påverka pensionen. Ett könsmonster tycks också förekomma i hur kvinnor och män använder sig av digitala samhällstjänster. Enligt Internetstiftelsen (2020) nyttjar män i högre grad än kvinnor e-tjänster som är förknippade med ekonomi. Det gäller till exempel Skatteverkets och Pensionsmyndighetens e-tjänster. Kvinnor använder däremot de digitala tjänsterna för sjukvård i större utsträckning än män (Internetstiftelsen 2020).

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF 2020) konstaterar i en rapport att de som inte har digitala färdigheter eller tillgång till digitala verktyg har svårare att planera för sin framtida pension. Det finns en risk att dessa personer gör mindre medvetna val inför sin pensionering än andra. Även om det finns icke-digitala kanaler att tillgå är tillgängligheten i dessa ofta sämre än i de digitala. Sämre service och tillgänglighet i icke-digitala kanaler riskerar vidare att drabba dem som har minst kunskap om, och minst intresse för, pensionsfrågor. ISF (2020) visar att kvinnor och låginkomsttagare är överrepresenterade bland dem som utnyttjar icke-digitala kanaler, vilket är grupper där många redan har eller riskerar att få låg pension.

Enligt ISF (2020) berör frågan om digitaliseringens konsekvenser inte bara Pensionsmyndigheten utan alla myndigheter som digitaliserar. Vi anser att myndigheternas digitalisering skapar nya möjligheter och ofta är positiv för kontakten med individer. Samtidigt be-

höver både myndigheterna och regeringen ta ansvar för att ingen lämnas utanför och följa lagkraven som ställs på offentliga aktörers webbplatser och mobila applikationer. Risken är annars att redan existerande ekonomiska klyftor mellan samhällsgrupper ökar ännu mer.

7.2.1 DIGG – en central myndighet när allt mer offentlig verksamhet digitaliseras

I takt med att fler myndigheter digitaliserar sin verksamhet får den förvaltningsgemensamma digitaliseringen en allt större roll. För att digitaliseringen ska kunna bidra till delmålet om ekonomisk jämställdhet är det viktigt att alla har samma möjligheter och tillgång till myndigheters information och vägledning. Inte bara kön, utan även aspekter som tillgänglighet och anpassningar utifrån olika behov, behöver beaktas. Trots att regeringen i sin digitaliseringsstrategi konstaterar att digitaliseringen ska bidra till en jämställd samhällsutveckling, saknar den myndighet som ska samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen en styrning mot jämställdhet.

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har en central roll i frågor för digitaliseringen i offentlig förvaltning. I myndighetens instruktion (SFS 2018:1486) står att den ska främja att information och tjänster som tillhandahålls digitalt av den offentliga förvaltningen är tillgängliga för alla oavsett funktionsförmåga. DIGG ska enligt förordningen om tillgänglighet till digital offentlig service (SFS 2018:1938) också utöva tillsyn inom området. DIGG:s tillsynsuppgift har tre huvudsakliga komponenter: att ta emot anmälan om bristande tillgänglighet, att övervaka ett bestämt antal webbplatser med avseende på tillgänglighet samt att utifrån identifierade brister förmå den offentliga aktören att åtgärda dessa. Myndigheten har även ett särskilt uppdrag att lämna en årlig samlad analys och bedömning av digitaliseringen i den offentliga förvaltningen. Något krav på att analysen ska ha ett jämställdhetsperspektiv finns dock inte.

DIGG:s uppdrag, arbete och uppföljning kopplat till jämställdhetsintegrering

I DIGG:s instruktion och regleringsbrev återfinns ingen preciserad styrning från regeringen avseende jämställdhet. Under de år myndigheten har funnits, har inga jämställdhetsuppdrag formulerats i något regleringsbrev. DIGG är inte en JIM-myndighet och saknar jämställdhetssamordnare. Enligt uppgift har DIGG inga planer på att initiera något jämställdhetsarbete, varken projekt eller uppföljningar kopplat till jämställdhet, under de kommande åren. DIGG uppger att myndigheten inte har något uppdrag att redovisa könsuppdelad statistik eller att följa upp verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv. Myndigheten har vidare inte publicerat några rapporter eller haft några jämställdhetsprojekt sedan den bildades 2018.

7.3 Statens interaktioner och möten med människor

Den sammanställning av myndigheternas information och vägledning som kartlades i vår delrapport berörde den officiella informationen och vägledningen. Emellertid informerar och vägleder myndigheter också individer i möten och interaktioner som är svårare att kvalitets-säkra och kontrollera. Myndighetskontakter sker via telefon, mejl, chatt-funktioner och i fysiska möten på lokala kontor. Det som sker i dessa möten och interaktioner är en viktig faktor att väga in i arbetet med att minska osakliga skillnader i fördelningen av stöd och resurser och för att öka jämställdheten. Som vi visade i delredovisningen kan osakliga skillnader i myndigheters bemötande av individer beroende på kön, hudfärg, utseende, namn, språkkunskaper, kläder och ursprungsland etcetera påverka. Det handlar om såväl beslut om stöd och resurser som hur människor informeras och vägleds i mötet med myndigheter.

7.3.1 Statens Servicecenter – där individer möter staten

Trots att de digitala kontaktvägarna blir allt fler, förekommer fortfarande i betydande omfattning olika fysiska möten mellan stat och innevånare. I vår delrapport visade vi att det framför allt är Statens Servicecenter som i allt större utsträckning står för de fysiska mötena

mellan staten och individen. Statens Servicecenter tillhandahåller service för fyra så kallade samverkansmyndigheter: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. I takt med att många myndigheter lägger ner sina lokala kontor runt om i landet, har Statens Servicecenter blivit den myndighet som i stor uträkning fått ta över de stora myndigheternas serviceverksamhet som inte kan ske på digital väg.

Totalt finns 118 servicekontor över hela Sverige. Statens Servicecenter fick i maj 2021 i uppdrag av regeringen att öppna minst 28 nya kontor under 2022 och 2023.⁷ Statens Servicecenter uppger att servicekontoren under 2021 hade knappt 1,9 miljoner besök och att det totala antalet besökare under året beräknas uppgå till knappt 2,3 miljoner. Antalet besök vid myndighetens servicekontor har minskat under 2021 relativt 2020 med anledning av pandemin. 2022 beräknas besöksantalet ligga på ungefär samma nivå som 2021.

Arbetet som utförs på servicekontoren sker för samverkansmyndigheternas räkning och i deras namn, medan personalen som arbetar på kontoren är anställda av Statens servicecenter. Samverkansmyndigheterna är därför fortsatt rättsligt ansvariga för sin respektive ärendehantering. Statens servicecenter uppger att verksamheten vid servicekontoren primärt handlar om att ge upplysningar, vägledning, råd och hjälp till enskilda. För Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket hanterar servicehandläggarna frågor av både allmän och fördjupad karaktär och för Arbetsförmedlingen allmänna frågor. Tanken är att servicehandläggarna inte ska ta sig an komplicerade ärenden eller frågor av svårare karaktär. Servicehandläggarna bör heller inte ge information eller råd på ett så fördjupat sätt att det kan betraktas som handläggning eller myndighetsutövning.⁸ Statens Servicecenter uppger att en stor del av arbetet på servicekontoren handlar om att hjälpa besökarna att använda myndigheternas e-tjänster.

Stöd och hjälp med digitala tjänster är en stor del av arbetsuppgifterna på servicekontor, vilket kan förstås som en logisk följd av en ökad digitalisering i offentlig förvaltning. Studier från Danmark visar att medborgarkontor har fått en allt större roll i att hjälpa indi-

⁷ Till grund för regeringens beslut ligger skrivelsen *En utvecklad organisation för lokal statlig service* (DS 2020:29). Utredningen föreslog även att samverkan bör initieras avseende viss allmän service mellan Statens servicecenter och CSN respektive Kronofogdemyndigheten. Utredningen ansåg också att servicesamverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter är en önskvärd åtgärd.

⁸ Undantag är ansökan och utlämnande av id-kort som är myndighetsutövning och regleras i förordning (2019:214) om viss gemensam offentlig service.

vider som av olika anledningar inte har möjlighet att vara en del av en växande digital strategi som har implementerats i statlig och kommunal förvaltning (se bland annat Schou & Pors 2019). Individer som redan innan digitaliseringen var ekonomiskt och socialt utsatta löper högre risk att bli mer utsatta i samband med att självservice ökar och därigenom en ökad förväntan på att ansöka om stöd och medel online. Tjänstepersonerna på dessa medborgarkontor blir därför nödvändiga för att de som inte har tillgång till datorer eller telefoner, som inte behärskar tekniken, eller som inte kan läsa eller förstå språket, som har funktionsnedsättningar som försvårar, ska kunna hjälpa sig själva och ta del av de välfärdsstatliga resurser och stöd de har rätt till (Schou & Pors 2019).

Att de tjänstepersoner som arbetar på servicekontor informerar, vägleder och bemöter människor som behöver stöd jämställt och jämlikt är av största vikt även om tjänstepersonerna inte fattar beslut om stöd eller insatser. En rad studier inom olika discipliner har visat att det stöd och den hjälp som personer får från myndigheter kan skilja sig åt beroende på kön och bakgrund på grund av att tjänstepersoner tenderar att utgå ifrån stereotypa bilder och förutfattade meningar (se bland annat Ahmed & Hammarstedt 2019, Arai m.fl. 2021, Bredström & Gruber 2015, Herz 2012, Kontigo 2014, 2018, Larsson 2015, 2019, Neergaard 2004). I en nyligen genomförd kartläggning konstaterar Forum för levande historia att människor erfart rasism i kontakt med svenska myndigheter och andra offentliga verksamheter, men att endast ett fåtal myndigheter/verksamheter har undersökts. Vidare konstateras att kunskapsläget implicerar att återskapandet av rasistiska praktiker – inom och genom svenska myndigheter och andra offentliga verksamheter – är ett fenomen som är väl belagt men fortfarande outforskat (Forum för levande historia 2021). Det finns också studier som visar på ojämlikt bemötande av personer med funktionsnedsättning (Funktionsrätt Sverige 2019b, Socialstyrelsen 2021a).

Osakliga skillnader i myndigheters bemötande kan sålunda påverka hur människor informeras och vägleds. Det kan innebära att vad som sägs och görs i möten och interaktioner inte alltid följer de föreskrifter och regelverk som myndigheter har. I stället kan stereotypa föreställningar och förutfattade meningar få genomslag i möten och kontakter. Statens Servicecenter är av den anledningen en viktig myndighet

när det kommer till fysiska möten mellan staten och individer.⁹ De tjänstepersoner, servicehandläggare, som arbetar på servicekontoren är i mångt och mycket välfärdsstatens ansikte mot samhällsinvånare. Det gör att frågor om jämställt och jämlikt bemötande – formellt som informellt – är av största vikt för Statens servicecenter och för individer bosatta i Sverige.

Statens Servicecenters uppdrag, arbete och uppföljning kopplat till jämställdhet

I Statens Servicecenters instruktion och regleringsbrev för 2021 återfinns ingen preciserad styrning från regeringen avseende jämställdhet. Myndigheten planerar inte att initiera något jämställdhetsarbete under de kommande åren, men uppger att utvecklingsarbete inom verksamheten genomförs kontinuerligt. Statens servicecenter är heller inte en JIM-myndighet, men har sedan hösten 2020 möjlighet att ta del av det stöd som Jämställdhetsmyndigheten erbjuder inom ramen för JIM-programmet. Myndigheten uppger att jämställdhetsintegreringsarbetet drivs inom respektive verksamhetsansvar och att det inte finns någon jämställdhetssamordnare på myndigheten.

Statens servicecenter uppger att den statistik och de uppgifter som myndigheten har tillgång till avseende jämställdhet är användbara vid analyser av dess interna förhållanden. Myndigheten säger att den inte följer upp, redovisar eller utvärderar verksamheten på servicekontoren ur ett jämställdhetsperspektiv. Statens servicecenter hänvisar till samverkansmyndigheterna och det arbete som sker på uppdrag av dessa.

Statens Servicecenter uppger att de genomför så kallade ”kundnöjdhetsundersökningar” inom servicekontoren med fokus på bemötande och service. Delar av resultatet från sådana undersökningar är nedbrutna på kön. I årsredovisningen för 2020 redovisades antalet besök på servicekontoren uppdelat på kvinnor och män (Statens Servicecenter 2021). Där konstaterades att män som besöker servicekontoren är nöjdare än kvinnor. Någon kommentar eller analys av resultaten finns inte. Den statistik som Statens Servicecenter förser samverkansmyndigheterna med är inte kopplad till personuppgifter. Statistiken återger antal besök och ärenden, utan närmare informa-

⁹ Statens Servicecenter har också inlett samarbete med Malmö stad och driver nu tillsammans en samlad medborgarservice från stat och kommun i samma lokaler. Liknande samlokalisering planeras i ytterligare kommuner.

tion om individernas kön, bakgrund med mera. Det är endast i ”kundundersökningarna” som individdata i form av kön och ålder finns.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket uppger att de ser ett behov av att Statens servicecenter följer upp sin verksamhet på servicekontoren ur ett jämställdhetsperspektiv. Försäkringskassan uppger även att de i dialoger med Regeringskansliet har påtalat att Statens Servicecenter bör omfattas av JIM-programmet.

7.4 Sammanfattande analys

Bedömning: Det skulle bli enklare för individer att göra väl-informerade val om det fanns ett beräkningsverktyg som på ett lättillgängligt sätt beräknar konsekvenserna för den disponibla inkomsten.

Förslag: Kommissionen bedömer att regeringen bör överväga att ge SCB i uppdrag att ta fram ett underlag om hur ett statistiskt beräkningsverktyg, som beräknar konsekvenserna av olika val för den disponibla inkomsten, kan utformas.

Bedömning: Det är av stor vikt att myndigheter systematiskt och återkommande följer upp sitt arbete ur ett jämställdhetsperspektiv.

Förslag: Kommissionen föreslår att regeringen ger Digitaliseringsmyndigheten (DIGG) i uppdrag att följa upp och analysera digitaliseringen av offentlig förvaltning ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kommissionen föreslår att regeringen ger Statens Servicecenter i uppdrag att systematiskt följa upp och analysera verksamheten på servicekontoren ur ett jämställdhetsperspektiv samt väga in andra relevanta variabler för att följa upp om individer behandlas olika i mötet med myndigheten.

Kommissionen föreslår att regeringen ger Digitaliseringsmyndigheten (DIGG) i uppgift att ta fram en strategi för hur myndigheten kan integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Kommissionen föreslår att jämställdhetsuppdraget regleras i myndighetens instruktion.

Kommissionen föreslår att regeringen ger Statens Servicecenter i uppgift att ta fram en strategi för hur myndigheten kan integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Kommissionen föreslår att jämställdhetsuppdraget regleras i myndighetens instruktion.

I detta kapitel har vi diskuterat tre utvecklingsområden som vi har identifierat som centrala för myndigheter med individkontakter: information om ekonomiska konsekvenser, ökad digitalisering och statens interaktioner och möten med människor. Samtliga områden berör myndigheternas verksamhet för information och vägledning och syftar till att öka den ekonomiska jämställdheten. Vi har därför valt att fokusera på styrningen av myndigheterna kopplat till jämställdhet samt myndigheternas uppföljning ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kopplat till det första utvecklingsområdet, information om ekonomiska konsekvenser, konstaterade delredovisningen att det är få myndigheter som arbetar med nudging, trots att det är ett effektivt sätt att underlätta för individer att göra informerade val. Nudging kan som tidigare har diskuterats vara ett effektivt sätt att bidra till att människor fattar mer informerade beslut när de ska göra val som kan påverka deras ekonomi på kort och lång sikt. En studie av Liebman och Luttmer (2011) visade att extra information om pensionssystemet kunde nudga personer i åldern 60–65 år till att öka sitt arbetskraftsdeltagande med 4,4 procent.¹⁰ Den extra informationen beskrev förhållandet mellan pensionsålder och levnadsstandard, hur avräkningsreglerna fungerar och syftade till att öka kunskapen om fördelar med att arbeta längre. Effekten var starkare för kvinnor som ökade sitt arbetskraftsdeltagande med 7,2 procent. Nudging handlar alltså om att utforma beslutssituationer så att människors val förbättras för dem själva och för samhället (Eriksson underlagsrapport till SOU 2018:10).

Vi anser att det här finns ett utvecklingsområde för myndigheter med individkontakter och att fler myndigheter bör initiera försök med nudging. Vi ser också att det är ett område där myndigheter med individkontakter, och vars verksamhet ska bidra till att uppnå målet om ekonomisk jämställdhet, bör samverka. Flera myndigheter har i dag beräkningssystem som vänder sig till individer och som även i vissa fall berör andra myndigheter.

¹⁰ Studien var utformad på så vis att en grupp fick den extra informationen och en kontrollgrupp fick inte det.

Genom en beräkningstjänst får allmänheten en ökad möjlighet att på ett lättillgängligt sätt beräkna konsekvenser på den disponibla inkomsten av olika val.¹¹ Syftet med en sådan tjänst är att ge allmänheten en samlad beräkning och prognos över hur mycket den totala disponibla inkomsten påverkas av valet i dag och i framtiden (genom att göra en prognos över hur det ser ut vid olika åldrar) samt en uppdelad beräkning över vilken del av den disponibla inkomsten (löneinkomst, inkomst från näringsverksamhet, inkomst från kapital, transferering och skatter) som påverkas. Vidare kan en sådan gemensam tjänst öka kunskapen om hur olika skatter, avdrag och transfereringar påverkar den disponibla inkomsten genom att allmänheten ges möjlighet att beräkna både inkomstmässiga- och skattemässiga konsekvenser av sitt agerande i dag och imorgon (samt när du går i pension). Valen kan handla om exempelvis att gå upp eller ned i arbetstid, att dela föräldraledigheten, att studera, att bli arbetstagar eller egenföretagare, att investera i eller sälja aktier, att sälja bostad, att fortsätta arbeta i pensionsåldern eller att gå i pension etcetera. Genom att mata in olika relevanta uppgifter såsom inkomst, ålder och folkbokföringskommun för kommunalskatt samt valet, kan beräkningssnuran ge individen en bra uppfattning om hur och vilken del av den framtida disponibla inkomsten som påverkas och därmed kan individen lära sig mer om hur olika händelser i livet påverkar livsinkomsten. Vid framtagandet av ett sådant verktyg är det viktigt att tillgänglighetsperspektivet genom att använda universell utformning beaktas. Vidare bör de uppgifter som används för beräkningar utgå från aktuella data på individens inkomster.

I relation till de andra två utvecklingsområdena – ökad digitalisering och statens interaktioner och möten med människor – har vi identifierat två myndigheter vars uppdrag och arbete är centralt: Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Statens Service-

¹¹ Denna typ av nudging handlar om att identifiera vissa grupper som av någon anledning inte lyckas ta del av befintlig information. Ett sådant exempel kan vara att informationen om pensioner om skatter är för komplexa för en icke insatt individ. Det kan handla om skatter, skatteavdrag, pensionen som i många studier (se bilaga 3 för en genomgång) visar att män i genomsnitt är mer insatta i än kvinnor. Genom att då ta fram en räknasnurra så kan de som vanligtvis inte är lika insatta, i detta fall kvinnor i högre utsträckning än män, få hjälp med att räkna fram hur en arbetsnedsättning påverkar framtida pension. Sålunda har alla människor möjlighet att ta del av informationen, men att den nudgar vissa grupper mer än andra. Eftersom kvinnor och män har i genomsnitt olika nivåer av förkunskaper kring pension (eller skatter, skatteavdrag, bilförmåner med mera), kommer nudgen att leda till att kvinnor påverkas mer och utfallet blir mer jämställt.

center. Det är myndigheter som inom sina olika uppdrag ska samverka med och stödja andra myndigheter.

Trots att DIGG inte har några individkontakter ska de inom ramen för sitt uppdrag samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen, vilket indirekt har påverkan på innehållarna. Myndigheternas digitalisering är ofta positiv för kontakten med människor, men det gäller att både myndigheter och regeringen i sin styrning tar ansvar för att ingen lämnas utanför. Här ser vi att DIGG måste ha en större roll då de är den myndighet som samordnar, analyserar och följer upp digitaliseringen av förvaltningen. Vi menar att det är mer effektivt att en myndighet har uppdraget, i stället för att ge en rad separata uppdrag till olika myndigheter. Det kräver dock att regeringen styr myndigheten mot jämställdhet, vilket inte är fallet i dag. Digitala tjänster och information behöver vidare utformas utifrån principen om universell utformning, så att bredden av användarbehov tas i beaktande redan från början.¹² Här ser vi att det är av stor vikt att även individer med, för sammanhanget, otillräckliga kunskaper i det svenska språket ska ha möjlighet att tillgodogöra sig information.

DIGG är ansvarig myndighet för att analysera och bedöma digitaliseringen i den offentliga förvaltningen. Dock har myndigheten inte något uppdrag att följa upp den förvaltningsgemensamma digitaliseringen ur ett könsperspektiv. Det saknas även krav på uppföljning av jämställdhetsaspekter på tillgänglighet. Här ser vi ett tydligt behov av att DIGG integrerar ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete samt i uppföljning och analyser.

Statens servicecenter är den statliga myndighet som står för en betydande del av statens fysiska möten med människor (se bilaga 3). När allt fler myndigheter bygger ut de digitala kontaktvägarna, hänvisas de som föredrar eller behöver icke-digitala kontaktvägar till Statens servicecenters kontor. Det innebär att Statens servicecenters roll ökar i takt med den ökade digitaliseringen av andra myndigheter. I stor utsträckning är det handläggarna på servicekontoren som icke-digitalt informerar och vägleder människor om statliga ersättningar,

¹² Universell utformning innebär att alla nya tjänster, produkter och miljöer redan från början utformas inkluderande och universellt. De ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning. "Universellt utformade" ska inte utesluta hjälpmedel för enskilda grupper av personer med funktionsnedsättning där så behövs. Universell utformning definieras i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

pensioner, skatter och andra frågor som kan påverka livsinkomsterna. Det gör också att det är av stor vikt att individer får ett jämställt och jämlikt bemötande av myndigheten.

I dag saknar Statens Servicecenter en styrning mot jämställdhet och myndigheten har inte något uppdrag att följa upp verksamheten på servicekontoren ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är något som har efterlysts av de myndigheter som Statens servicecenter samverkar med. Vi anser därför att det är av största vikt att Statens Servicecenter integrerar ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete, samt vid uppföljning och analyser av arbetet. Likaså måste regeringen inkludera jämställdhetsperspektivet i sin styrning av myndigheten. Därutöver är det viktigt att myndigheterna får stöd i arbetet och DIGG och Statens servicecenter bör omfattas av JiM-programmet och bli JiM-myndigheter. Vi är medvetna om att den pågående programperioden för JiM löper fram till 2025, men anser att det är så pass centrala myndigheter för ökad jämställdhet att det inte bör vänta tills nästa programperiod startar.

8 Konsekvensbedömning

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Det gäller förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda och förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. När det gäller kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering. Enligt 15 § kommittéförordningen ska även andra konsekvensbeskrivningar göras. Det inkluderar eventuella konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Konsekvensbedömningar ska tydliggöra och uppskatta vilka konsekvenser en föreslagen förändring kan medföra för samhället och dess aktörer. I detta kapitel redogörs för utredningens förslag och vad de innebär i form av kostnads- eller intäktsökningar för staten. Konsekvenserna av dessa förslag redogörs i den omfattning som bedöms lämpligt och med beaktande av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning.

8.1 Övergripande om förslagen

Det övergripande målet för regeringens jämställdhetspolitik är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:46). Regeringens bedömning enligt prop. 2020/22:1 för utgiftsområde 13 Jämställdhet är att det övergripande målet ännu inte är uppfyllt. Det inkluderar även delmålet om ekonomisk jämställdhet som omfattar 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 anställnings-, löne- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Delmålet omfattar även företagande, att kvinnor ska ha samma möjligheter som män att starta

och driva företag som kan växa och generera en inkomst. Det avlönade arbetet ska inte bara ge ekonomisk självständighet i förvärvsaktiv ålder, utan också innebära ekonomisk trygghet och självständighet under pensionsåren. Kvinnor har fortfarande i genomsnitt en betydande lägre disponibel inkomst än män. Vi har i kapitel 2 redogjort för faktorer som bidrar till att den ekonomiska jämställdheten inte uppnås. Regeringens bedömning är att myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering ger resultat och går framåt, men behöver fortsätta för att delmålen ska nås.

Mot bakgrund av ovanstående lämnar vi inom ramen för våra direktiv ett antal förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. En redogörelse för finansiering av förslagen redovisas i avsnitt 8.10. Majoriteten av förslagen är kunskapshöjande åtgärder som har potential att bidra till effektivare och träffsäkrare beslutsunderlag hos myndigheter och för regeringen. Dessa förslag bidrar till förbättrat underlag och därmed till bättre förutsättningar för beslut och riktade insatser. Detta kan möjliggöra ökad samhällsekonomisk effektivitet i de verksamheter som påverkas av respektive förslag.

Förslagen syftar också till att öka allmänhetens medvetenhet och kunskap om ekonomisk (o)jämställdhet. Detta kan hjälpa individer att fatta välgrundade beslut i frågor som kan ha stor betydelse för deras livsinkomster. Det handlar om förslag som synliggör osakliga löne- och inkomstskillnader och utökar den befintliga kunskapsbasen (avsnitt 8.2 och avsnitt 8.3), som bidrar till en förbättrad arbetsmiljö (avsnitt 8.4), som bidrar till en mer jämställd fördelning av myndigheters stöd och resurser och en tydligare uppföljning av jämställdhetspolitiken (avsnitt 8.5, 8.6, 8.7 och 8.8) samt som stärker individer genom att ge dem förutsättningar att göra välinformerade val (avsnitt 8.9).

Regeringen konstaterar att stora framsteg har gjorts när det gäller ekonomisk jämställdhet och att trenden är fortsatt minskade ekonomiska klyftor (prop. 2021/22:1). Samtidigt finns, som vi visar i kapitel 2, en hel del kvar att göra. Som vi har diskuterat i betänkandet finns också styrning och verktyg i stor utsträckning på plats. De förslag som vi lämnar handlar därför till största del om att justera och kalibrera befintliga verktyg, men också att skapa ett nytt verktyg som beskrivs i avsnitt 8.9. Förslagen syftar tillsammans till ökade kunskaper, att främja ekonomisk jämställdhet och på sikt även främja jämställda livsinkomster.

De föreslagna åtgärderna innebär en kostnadsökning för de myndigheter som berörs, eftersom myndigheterna behöver anpassa sig till nya rutiner och eventuellt utveckla sina system. Vi bedömer att dessa kostnader är nödvändiga för att nå syftet med respektive åtgärd. När rutinerna har utvecklats bedöms de föreslagna förändringarna innebära en effektivisering och systematisering av verksamheten, en tydlighet i uppföljning och analys av jämställdhetsmålen samt mer träffsäkra beslut hos myndigheterna. På sikt kan detta medföra kortare handläggningstider för de myndigheter som berörs av förslagen. Vår bedömning är att den samlade nyttan överväger de ökade kostnaderna.

Den ojämna fördelning som vi beskriver i kapitel 2 samt i kommissionens delredovisning (se bilaga 3 & 4), har konsekvenser för kvinnors och mäns livsinkomster. Våra förslag fokuserar på vad myndigheter kan göra för att bidra till ökad ekonomisk jämställdhet inom ramen för sina respektive verksamheter. För att kunna följa utvecklingen av löne- och inkomstgapet mellan kvinnor och män är analyser, uppföljningar och kunskapsutveckling centrala. Förslagen innebär att myndigheterna kommer kunna identifiera och arbeta för åtgärder som bidrar till att öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och/eller ökar kvinnors möjligheter att starta företag. Det kan till exempel handla om riktade insatser eller förändrade arbetssätt. Förslagen bidrar sålunda till att stärka myndigheternas arbete med att främja ekonomisk jämställdhet.

Vidare kan våra förslag bidra till ökad kunskap om hur arbetsmiljö kan förbättras och hur arbetsplatser kan bli mer jämställda, vilket på lång sikt kan minska ohälsan hos kvinnor. Det i sin tur kan på ännu längre sikt leda till ökat arbetskraftsdeltagande. Förslagen kan också genom ökad information ge individer ökad kunskap om hur olika val kan påverka inkomster på kort och lång sikt, vilket kan ge upphov till beteendeförändringar som har betydelse för den ekonomiska jämställdheten (se mer utförligt om detta i kapitel 7).

Vi bedömer att utvecklingen mot minskade skillnader i individuell disponibel inkomst och livsinkomster mellan kvinnor och män riskerar att gå långsammare utan de åtgärder vi föreslår. Även om löneskillnaderna mellan kvinnor och män stadigt minskar och var 9,8 procent år 2020 (Medlingsinstitutet 2021), har kvinnor fortfarande bara 78 procent av männens genomsnittliga disponibla inkomster (se kapitel 2), och det gapet har varit i princip oförändrat sedan 1995 (Komm2021/00077/A 2020:01-1, prop. 2021/22:1). För att uppnå det

jämställdhetspolitiska målet om ekonomisk jämställdhet behöver detta förändras. I takt med en ökad inkomstspridning riskerar grupper med låga inkomster, vilka i större utsträckning utgörs av kvinnor än män, att få det ännu sämre i reella termer. Jämställdhetsmyndigheten (2021:24) konstaterar till exempel att Covid-pandemin har haft negativa konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten där kvinnor har förlorat i inkomst i större utsträckning än män.¹

Samhällsekonomiska effekter

Utredningens samlade förslag syftar till att främja ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Förslagen är av en sådan karaktär att resultat är att förvänta i ett längre perspektiv. Det handlar om förslag som innebär ökad kunskap, förbättrade och mer träffsäkra arbetsätt och metoder samt ökad tydlighet i regeringens styrning, vilket inkluderar stärkt analys och uppföljning av stöd och insatser, och som bedöms påverka jämställdheten positivt och förbättra möjligheterna att nå de jämställdhetspolitiska målen. Det är ett arbete som behöver bedrivas metodiskt, systematiskt och utvecklas kontinuerligt.

Eftersom det är svårt att mäta kausala effekter av våra förslag, som samtliga är av karaktären jämställdhetsfrämjande åtgärder, blir de sammantagna effekterna av våra förslag svårbedömda. Trots dessa omständigheter gör vi bedömningen att våra förslag skulle kunna bidra till ökad ekonomisk tillväxt och effektivitet på lång sikt (på både mikro- och makronivå). Den direkta kortsiktiga effekten gäller statens budget i termer av kostnadsökning och myndigheternas verksamhet i termer av merarbete, förändrade arbetsätt och rutiner.

På lång sikt bedöms förslagen leda till en positiv samhällsutveckling. På mikronivå kan våra förslag ha en positiv påverkan på individer, som ges bättre möjlighet att kunna fatta välgrundade beslut i frågor som kan ha stor betydelse för deras livsinkomster och genom inkluderande, effektivare och träffsäkrare beslutsunderlag hos myndigheter och för regeringen. De förbättrade underlagen kan vidare möjliggöra mer välriktade insatser och åtgärder. Ett tydligare och utvecklat

¹ Jämställdhetsmyndigheten, i samverkan med Kommissionen för jämställda livsinkomster, fick i augusti 2021 i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag om Covid-pandemins påverkan på den ekonomiska jämställdheten i Sverige. En övergripande slutsats som dras utifrån kunskaps-sammanställningen är att pandemin har haft en negativ påverkan på den ekonomiska jämställdheten. Kvinnor har förlorat inkomst i större utsträckning än män. Samtidigt har fler kvinnor än män fått arbeta hårdare under mer ansträngda arbetsförhållanden. Myndigheten konstaterar bland annat att det är särskilt viktigt med ett jämställdhetsperspektiv även i krissituationer.

jämställdhetsperspektiv i de offentliga verksamheterna innebär bättre möjligheter att fördela de offentliga medlen träffsäkert och effektivt. Analyser och kunskapsunderlag som baseras på tillförlitlig statistik med hög täckningsgrad kan leda till förbättrade möjligheter att utforma effektiva och träffsäkra åtgärder. Förslagen syftar sålunda till att långsiktigt bidra till regeringens mål om ekonomisk jämställdhet.

På makronivå kan jämställdhetsfrämjande åtgärder vara lönsamt för ekonomin på lång sikt och ge upphov till positiva samhällsekonomiska effekter. Om våra förslag har potential att bidra till ökad jämställdhet, och på sikt till mindre inkomstskillnader mellan kvinnor och män, behöver de nödvändigtvis inte innebära en omfördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Ett flertal studier visar till exempel att mindre inkomstskillnader inom ett land är förknippade med perioder av högre och mer bestående ekonomisk tillväxt (se till exempel IMF 2015, OECD 2015, Världsbanken 2020).² Hederos med flera (2017) visar att skillnader i möjligheter mellan kvinnor och män utgör den viktigaste faktorn för en ojämn inkomstfördelning på lång sikt i Sverige. Det finns således ett tydligt samband mellan jämställdhet, jämlikhet och ekonomisk tillväxt (se exempelvis OECD 2015, Tillväxtverket 2019). Tillväxtverket (2019) beskriver fem huvudsakliga förklaringar till hur jämställdhet bidrar till tillväxt: jämställdhet ökar tillgången på arbetskraft, gör att humankapitalet används effektivare, ökar effektivitet och lönsamhet i organisationer, fördjupar demokratin och det sociala kapitalet och ökar innovationsförmågan och ökar samhällets resiliens (motståndskraft eller anpassningsförmåga).

Våra förslag som handlar om att följa upp myndigheternas verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv (avsnitt 8.5, 8.6, 8.7, 8.8) bidrar till att minska osakliga könsskillnader i användningen av offentliga stödåtgärder. På sikt främjar förslagen jämställda livsinkomster genom att minska skillnader i tillgång till resurser mellan kvinnor och män, samt mellan kvinnor respektive män födda i Sverige och andra delar i världen. Om kvinnor och män ges samma förutsättningar till samhällets resurser, kan det i sin tur ge potential att långsiktigt bidra till ökad tillväxt. Ett flertal myndighetsrapporter visar nämligen att fördelningen av offentliga stödåtgärder är skev. Arbets sökande kvinnor inskrivna på Arbetsförmedlingen får till exempel i mindre utsträckning än arbetssökande män ta del av arbetsnära insatser (Cheung 2018,

² Tidigare trodde man att ökade inkomstskillnader var bra för den ekonomiska tillväxten, men senare tids forskning från bland annat OECD (2015) visar att stora inkomstskillnader snarare är dåligt för ekonomin.

Larsson 2019, bilaga 3 & 4). Det gäller i synnerhet utlandsfödda kvinnor inskrivna i etableringsuppdraget, som bedömdes vara mindre matchningsbara än utlandsfödda män trots att skillnader i olika bakgrundvariabler hade beaktats. Om våra förslag kan påverka myndigheternas bemötande av och fördelning av stödåtgärder till kvinnor och män, kan det till exempel bidra till att fler av de utlandsfödda kvinnorna som är inskrivna på Arbetsförmedlingen snabbare kommer i arbete. OECD (2018b) konstaterar att ökad jämställdhet är lönsamt för samhällsekonomin, till exempel genom att fler kvinnor deltar i arbetskraften. Om kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande inte hade ägt rum skulle 2018 års BNP-nivå vara i nivå med de nivåer som rådde under slutet av 1990-talet eller i början av 2000-talet i alla de nordiska länderna.³ Tillgång på arbetskraft beror inte enbart på antal arbetande, utan även på antalet arbetade timmar. Tillväxtverket (2018) belyser att det i Sverige kan vara möjligt att öka den ekonomiska tillväxten ytterligare genom att öka kvinnors sysselsättningsgrad. För Sverige kan det framför allt handla om att öka utlandsfödda kvinnors sysselsättningsgrad. OECD (2018b) beräknar att om det kvarvarande gapet i arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män stängs i Sverige, är den sammanlagda tillväxtpotentialen fram till år 2040 en årlig ökning av BNP per capita på 15–30 procent. Studier visar således att ökad jämställdhet bidrar till ökad tillväxt, snarare än en omfördelning av resurser mellan kvinnor och män, vilket i sin tur ger ökade skatteinkomster på grund av högre genomsnittliga förvärvsinkomster.

Vårt förslag om en jämställdhetsanalys av inkomstskillnader mellan kvinnor och män, samt för personer med funktionsnedsättning (avsnitt 8.2 och 8.3), syftar till att synliggöra skillnader i löneinkomster och andra inkomster mellan jämförbara kvinnor och män (i termer av utbildningsnivå, ålder och arbetstidsomfattning med mera), som är födda i Sverige eller andra delar i världen efter vistelsetid i Sverige, samt för personer med funktionsnedsättning. I kapitel 2 visade vi att det finns stora och systematiska skillnader i löneinkomster mellan kvinnor och män, samt mellan kvinnor respektive män födda i Sverige och födda i ett annat land, givet att de grupper som jämförs i genomsnitt har samma utbildningsnivå, ålder och arbetstidsomfattning. Oförmåga att till fullo dra nytta av kompetens och förmågor är slöseri med humankapital och en bromskloss på ekonomin, som minskar

³ OECD (2018b) visar att om kvinnors deltagande i arbetskraften hade legat kvar på 1960 års nivå, skulle BNP per capita vara cirka USD 5 000–6 000 lägre i Sverige. Köpkraftsjusterade amerikanska dollar (USD) med penningvärde år 2010.

såväl den genomsnittliga produktiviteten i ekonomin som dess tillväxt (Tillväxtverket 2018). På mikronivå ger förslaget individer, allmänhet och beslutsfattare ökad kunskap att kunna följa utvecklingen av ekonomisk jämställdhet över tid. Det kan komplettera Medlingsinstitutets rapporter med en mer sammansatt bild av hur skillnader i löneinkomster och andra inkomster ser ut mellan kvinnor och män. Det är möjligt att ökad kunskap om löne- och inkomstskillnader även kan ge upphov till kompetenskedjor på arbetsmarknaden om personer med hjälp av den ökade kunskapen kan komma att se vinster med att vidareutbilda sig eller ta nya sorters arbeten som på sikt leder till högre livsinkomster. På liknande sätt kan även vårt förslag om ett myndighetsgemensamt verktyg (avsnitt 8.9), som syftar till att leda till mer välinformerade val, ge upphov till kompetenskedjor på arbetsmarknaden som på sikt leder till högre livsinkomster. På makronivå skulle våra förslag i sådana fall kunna leda till bättre resursallokering på arbetsmarknaden, det vill säga att humankapitalet används på ett effektivare sätt och därmed ökar ekonomins produktivitet. Ökad jämställdhet i termer av ökad tillgång till humankapital och effektivare användning av underutnyttjad utbildning, bidrar också till ekonomisk tillväxt genom att öka produktiviteten i ekonomin.⁴

Våra förslag som syftar till att synliggöra vikten av jämställdhetsintegrering och att införliva jämställdhetsintegrering i ett antal relevanta myndigheter (avsnitt 8.6 och 8.8) kan medföra effektivitetsvinster. Enligt Tillväxtverket (2018) kan ökad jämställdhet även bidra till tillväxt genom att öka organisationers lönsamhet och effektivitet. Mångfald, i termer av både kön och personer av olika etniska bakgrunder, i företagsledning har visat sig ha ett statistiskt signifikant samband med ökat rörelseresultat (McKinsey & Company 2018). Tillväxtverket (2018) betonar att inkludering av jämställdhet och mångfald bör integreras i styrning och ledning på alla nivåer för att få effekt. Om förslagen på så vis medför effektivitetsvinster kan de enligt vår bedömning även kunna bidra till att bibehålla och öka allmänhetens förtroende för de myndigheter som berörs.⁵

⁴ Begreppet humankapital är brett, men handlar generellt om utbildning (fortbildning; formell utbildning från grundskola till högre utbildning; vuxenutbildning;) och kan även innefatta hälso- och sjukvård, migration i syfte att ta tillvara förändrade möjligheter till arbete i andra delar av världen.

⁵ Myndigheter med individkontakter, som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket, får generellt låga resultat i undersökningar som handlar om allmänhetens uppfattning om kvaliteten i de statliga verksamheterna och anseende för svenska myndigheter (SOM-undersökningen 2020, Statskontoret 2021, Kantar Sifos anseendeindex 2021).

Våra förslag som syftar till att främja en mer jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder kan också bidra till en mer inkluderande och hållbar samhällsutveckling. Likaså kan vårt förslag om att utveckla en befintlig modell, som myndigheter kan tillämpa för att synliggöra hälsobefrämjande och jämställda arbetsplatser i alla typer av verksamheter (avsnitt 8.4), också bidra till en mer inkluderande och hållbar samhällsutveckling. Det bidrar till FN:s globala hållbarhetsmål i Agenda 2030 om en socialt och ekonomiskt hållbar tillväxt. Enligt Tillväxtverket (2018) kan ökad jämställdhet även bidra till tillväxt genom ökad innovationsförmåga och samhällelig resiliens. Vårt förslag om att utveckla en befintlig modell, som syftar till att främja jämställda arbetsplatser, kan ge myndigheterna ökad innovationsförmåga och samhällelig resiliens. Tillväxtverket (2011, 2018) lyfter till exempel fram att jämställdhet (och mångfald) i personalgrupper är en drivkraft för kreativitet och innovationsförmåga. Det bidrar till en effektivare produktutveckling genom att fler perspektiv och strategier för problemlösning kan tillämpas på komplexa problem, vilket i sin tur ökar förmågan att generera nya idéer. Ökad jämställdhet och mångfald i personalgrupper bidrar även till vidgade normer i produktutveckling, som vidare bidrar till innovativa idéer som passar flera målgrupper, och kan vara ett argument för att skapa en positiv bild av en organisation.

Våra förslag kopplar till regeringens integrationspolitiska mål på så vis att de även har ett intersektionellt perspektiv, vilket vi anser bör förstärkas i genomförandet och uppföljningen av jämställdhetspolitiken. Den sammantagna bedömningen är således att våra förslag har offentligfinansiella effekter, effekter för individer och hushåll och för de myndigheter som berörs, men även – på lång sikt – samhälls-ekonomiska effekter.

Offentligfinansiella effekter

Sammantaget bedöms kostnaderna för våra förslag uppgå till cirka 17,0 miljoner kronor under 2023 och därefter cirka 13,6 miljoner kronor per år tills vidare. Kostnaderna avser huvudsakligen medel till myndigheterna att kunna rekrytera kompetens och resurser som krävs för att utföra utredningens förslag utan att myndigheternas övriga uppdrag och verksamhet bortprioriteras. För ett av förslagen som

beskrivs i avsnitt 8.2 redovisas en kostnad för datainhämtning från SCB.⁶ I kostnadsberäkningen för att rekrytera kompetens och resurser har vi utgått från nuvarande genomsnittslön för olika yrkesgrupper i offentlig sektor (se tabell 8.1).⁷

Tabell 8.1 Uppskattning av kostnader i enlighet med utredningens förslag

Förslaget avser avsnitt	Förslag resurstillskott	Myndighet som berörs	Årskostnad (tkr) ¹	Förslag årsarbetskraft	Kostnad förslag (tkr) ³
8.2 Jämställdhetsanalys	Analytiker och datainhämtning	Jämställdhetsmyndigheten	1 098+100 ²	1,0	1 198
8.3 Utvidgat analysuppdrag	Statistiker	SCB	985	1,0	985
8.4 Justering av befintlig modell	Utredare	Jämställdhetsmyndigheten	955	1,5	1 432
8.5 Permanenta befintligt uppdrag	Utredare	ESV	955	1,5	1 432
8.6 Verksamhetsuppföljning	Utredare	Sex relevanta myndigheter	955	6,0	5 729
8.7 Jämställdhetsbudgetering	-	Relevanta JiM-myndigheter	0	0	0
8.8 Utökad uppdrag	Utredare	Upphandlingsmyndigheten, DIGG och Statens servicecenter	955	4,5	4 297
8.9 Underlag för ett verktyg	Statistiker	SCB	985	2	1 971
Summa				17,5	17 046

Anm.:¹Genomsnittslön för yrkesgrupperna baseras på SCB:s lönesök. Enligt SCB:s lönesök, baserad på 2020 års lönestatistik, var en genomsnittlig månadslön för en analytiker 46 300 kronor, för en utredare 40 600 kronor och för en statistiker 41 900 kronor (samtliga i offentlig sektor), vilka har multiplicerats med 1,4 för arbetsgivarkostnader och sociala avgifter. ²Avser kostnad för datainhämtning från SCB, vilken baseras på SCB:s prislista år 2021. ³Samtliga kostnader är avrundade till tusental och avser permanenta kostnader förutom de kostnader som avser avsnitt 8.4 på 1 432 tusen kronor och avsnitt 8.9 på 1 971 tusen kronor som är engångskostnader under 2023.

Källa: Utredningens egna beräkningar.

⁶ Uppgifterna baseras på SCB:s prissättning 2021 gällande avgifter för varor och tjänster, personalgrupp 3 som är 915 kronor per timme:

www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/prissattning-pa-scb/. Hämtat 22.01.17.

⁷ Uppgifterna om månadslön kommer från SCB:s lönesök.

Tabell 8.2 Sammantagna kostnader för utredningens förslag

Förslag	2023	2024	2025	2026	2027	Perm.
Kostnad för staten (tkr)	17 046	13 643	13 643	13 643	13 643	13 643

Anm.: Kostnaden i tusentals kronor (tkr) avrundade till tusental.

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Utöver de kostnader som presenteras i tabell 8.2 bedöms förslagen i övrigt inte ha några större offentligfinansiella effekter. Vi har redan redogjort för potentiella långsiktiga samhällsekonomiska effekter av våra förslag. När det gäller möjliga kortsiktiga positiva effekter vill vi betona att det är svårt att göra sådana beräkningar, i synnerhet eftersom många av förslagen handlar om kunskapshöjande åtgärder, tydligare styrning och ökad jämställdhetsintegrering. Det är emellertid möjligt att våra kunskapsfrämjande förslag kan ha en liknande effekt och samhällspåverkan som vår delredovisning, som också syftar till ökad kunskap.⁸ Redan nu kan vi konstatera att flera av de myndigheter som vi granskade i delredovisningen har formulerat aktiviteter för att åtgärda de brister som framkom i vår granskning. På liknande sätt kan våra förslag också leda till ytterligare åtgärder som bidrar till en mer jämställd fördelning av myndigheters stöd och resurser. Till exempel har flera JIM-myndigheter i sina verksamhetsinriktningar inför den stundande programperioden år 2022–2025 tagit fasta på den kritik som framkom av kommissionens delredovisning gällande bristande redovisning och analys av oförklarade könsskillnader (se Arbetsförmedlingen 2021c, Försäkringskassan 2021b, Skatteverket 2021b). Flera myndigheter planerar under programperioden att genomföra fördjupade analyser och uppföljningar inom jämställdhetsområdet (se Arbetsförmedlingen 2021c, Försäkringskassan 2021b, Skatteverket 2021b). Ett ytterligare exempel är att det skett ett antal förbättringar i myndigheternas årsredovisningar för 2020 jämfört med de årsredovisningar vi granskade 2019. Förbättringarna handlar om att en större andel av den redovisade statistiken har könsuppdelats samt att de delar där myndigheter redovisar arbetet med jämställdhetsintegrering har utvecklats (Försäkringskassan 2020b, 2021a, Pensionsmyndigheten

⁸ Vår delredovisning syftar till att öka kunskapen om hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, samt om myndigheternas information och vägledning ur ett jämställdhetsperspektiv.

2020, 2021).⁹ Skatteverket konstaterar i sin årsredovisning för 2020 att efter kommissionens granskning så har myndigheten inventerat och analyserat delar av verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv, vilket har genererat nya idéer för arbetet med jämställdhetsintegrering (Skatteverket 2021c). Ett annat exempel på hur kommissionens delredovisning gett resultat är att de problem som identifierades i delbetänkandets bilaga *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder* (se bilaga 4) har inkluderats i regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen 2021 (A2020/02639).

8.2 Jämställdhetsanalys av inkomstskillnader vart fjärde år

Vi har i uppdrag att se över och lämna förslag på åtgärder i syfte att främja jämställda löner. Löner och inkomster utgör grunden för ekonomisk jämställdhet och ska ge självständighet och trygghet genom hela livet. De förslag som lämnas ska inte påverka den svenska arbetsmarknadsmodellen eller parternas ansvar för lönebildningen. En del av detta uppdrag handlar om att kartlägga behovet av statistik över löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå och analysera hur löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå kan följas över tid samt väga nyttan av sådan statistik mot eventuell administrativ börda för arbetsgivare. I genomförandet av uppdraget (kapitel 4) har vi sett att det finns ett behov av förbättrad statistik vad gäller individdata på den arbetade tiden och anställningsformer. Dock innebär framtagandet av sådan statistik en administrativ börda för arbetsgivare, vilket innebär att det inte är uppenbart om nyttan av sådan statistik väger upp mot den kostnad ett sådant förslag kan innebära. Vi har i genomförandet av uppdraget i stället landat i ett förslag som innebär att en lämplig myndighet, förslagsvis Jämställdhetsmyndigheten, ska ges i uppdrag att vart fjärde år göra en jämställdhetsanalys av skillnader i löneinkomster och andra inkomster. När löneinkomster analyseras bör hänsyn tas till arbetad tid och anställningsform, som finns i AKU, samt till andra relevanta bakgrundsvariabler som behövs i ana-

⁹ Jämför till exempel Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2019 (som publicerades före vår granskning) med Försäkringskassans respektive Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2020 (som publicerades efter vår granskning).

lysen. Analysen bör redovisas utifrån fler diskrimineringsgrunder än bara kön. Den myndighet som får uppdraget bör inhämta relevant data från SCB och andra myndigheter med relevant data.

Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven åtgärd

Förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten gör en jämställdhetsanalys vart fjärde år syftar till att komplettera dagens kunskap om hur både löne- och inkomstskillnader mellan kvinnor och män kan följas över tid. Syftet och nyttan av förslaget beskrivs även i kapitel 4. Förslaget relaterar till Riksrevisionens rapport (2019:16) som konstaterar att det finns ett behov av ökad kunskap om hur löneskillnader mellan kvinnor och män skiljer sig mellan olika branscher och arbetsgivare av olika storlek.

Verkligheten är komplex och många olika faktorer som utbildning, deltidarbete och anställning påverkar kvinnors och mäns inkomster, särskilt sett över ett helt arbetsliv. I dagsläget finns en hel del kunskap om löneskillnader mellan kvinnor och män, om vilka faktorer som påverkar dessa. I kapitel 4 redogör vi för några befintliga analyser av löneskillnader mellan kvinnor och män av Medlingsinstitutets (2021), Svenskt näringsliv (2021) och Arbetsgivarverkets (2021). SCB tar fram indikatorer för uppföljning av jämställdhetspolitiken och statistik som visar hur lönespridningen ser ut efter sektor och kön, vilka också bidrar till ökad kunskap om löne- och inkomstskillnader mellan kvinnor och män. Medlingsinstitutets årliga rapporter om löneskillnader mellan kvinnor och män utgör viktiga underlag. Många analyser redovisar genomsnittliga löneskillnader justerade för skillnader i utbildning, ålder, yrke, sektor och arbetstidsomfattning. Dessa bidrar framför allt till att behandla förklaringar som ligger på arbetsmarknadens utbudssida kopplat till hur könsspecifika val av utbildning, yrke och arbetstid. Men samtidigt pekar en hel del forskning på att en del av skillnaderna i arbetsmarknadsutfall kan tillskrivas arbetsgivarens diskriminering av kvinnor gentemot lika produktiva män (se Boschini 2018 för en översikt). Skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan kvinnor och män, mellan personer födda i Sverige och utomlands samt efter vistelsetid i Sverige, kan alltså tillskrivas både utbuds- och efterfrågefaktorer som finns på arbetsmarknaden. Befintlig könsuppdelad löne- och inkomststatistik från SCB utgör en

viktig kunskapskälla, men visar endast hur det deskriptivt ser ut mellan kvinnor och män, och inte hur justerade löneskillnader ser ut eller utvecklas över tid. Medlingsinstitutets rapporter som bygger på lönestukturstatistiken utgör ytterst viktiga kunskapskällor, men är begränsade när det gäller analyser på arbetsgivar nivå och för olika grupper i befolkningen (exempelvis efter födelseregion, vistelsetid i Sverige och för personer med funktionsnedsättning). Annan statistik och rapporter utförda av olika arbetsgivarorganisationer (exempelvis Arbetsgivarverket, Svenskt Näringsliv och SKR) är också viktiga kunskapskällor, men fokuserar framför allt på att belysa löneskillnader för sina medlemmar. Det gör att resultaten från dessa rapporter inte blir jämförbara då de tillämpar olika beräkningsmetoder, justeringsvariabler och beräkningsunderlag.

En kompletterande analys, som justerar för skillnader i produktiva egenskaper mellan könen, kommer inte heller att kunna ge ett mått på arbetsgivarernas diskriminering av kvinnor. Däremot kommer analysen kunna bidra till en bredare kunskapsbas och en bättre förståelse för hur exempelvis genomsnittliga löne- och inkomstskillnader ser ut och utvecklas över tid mellan jämförbara kvinnor och män hos samma arbetsgivare, inom samma bransch och/eller sektor. Det kan även handla om att synliggöra hur genomsnittliga löne- och inkomstskillnader ser ut och utvecklas över tid mellan jämförbara kvinnor respektive män födda i Sverige och födda i ett annat land. Det handlar om att studera det justerade könslönegapets, men även inkomstgapets, utveckling över tid, hur det ser ut på arbetsgivar nivå och mellan olika typer av arbetsgivare som verkar inom olika branscher (exempelvis inom städ, bygg, transport) och/eller hur löne- och inkomstgapet ser ut för olika grupper i befolkningen (exempelvis efter ålder, födelseregion, vistelsetid i Sverige). Vi menar att dagens kunskapsbas kan kompletteras med ytterligare sammanhållna kunskap, där samma metod och beräkningsunderlag har tillämpats så att det blir jämförbart mellan grupper och sektorer och som ger perspektiv och nyanserar hur löneskillnader mellan kvinnor och män kan se ut för olika grupper i samhället.

Analysen baserade på lönestukturstatistiken, som är ett urval i privat sektor, blir svårtolkade och behäftade med osäkerhet om de görs på arbetsgivar nivå (se utförlig beskrivning i kapitel 4). Vårt förslag utgör ett komplement till befintliga analyser eftersom den myndighet som utför förslaget i större utsträckning än i dag kan an-

vända sig av registerbaserad statistik från nationella register för att beskriva skillnader i löneinkomst och annan inkomst.

Även om könslönegapet har minskat över tid, är arbetsmarknaden långt ifrån jämställd. Allt annat lika, tjänar kvinnor fortfarande mindre än män. Kunskap är också en färskvara som ständigt behöver omprövas. Ett systematiskt och långsiktigt arbete krävs för att påskynda utvecklingen mot ekonomisk jämställdhet. Tanken är att förslaget kan bidra till frambringandet av ny och kompletterande kunskap där gradvist ökade kunskaper och insikter leder vidare till nya frågeställningar och nya beslut. Att ständigt söka efter frågeställningar som svarar mot att minska eventuell diskriminering och segregering är angeläget ur effektivitets- och jämställdhetsperspektiv. I dagsläget finns till exempel ingen systematiserad analys över hur genomsnittliga löne- och inkomstskillnader ser ut för nyanlända kvinnor och män och hur de förändras efter vistelsetid i Sverige.

Förslaget innebär att den myndighet, som av regeringen får uppdraget att göra en jämställdhetsanalys, kommer att kunna indikera och synliggöra orsakerna till skillnader i löneinkomst och andra inkomster mellan kvinnor och män och hur dessa skillnader samvarierar med andra variabler, exempelvis vistelsetid i Sverige. Det kommer att bidra till kunskapsunderlag för att lyfta fram åtgärder som exempelvis bidrar till att öka nyanlända kvinnors deltagande på arbetsmarknaden vilket i sin tur bidrar till regeringens arbete med att främja ekonomisk jämställdhet och till att uppnå de integrationspolitiska målen.

Det kan finnas olika alternativa lösningar för att uppnå förslagets syfte, vilket vi också har beskrivit i kapitel 4. Den lösning som vi bedömer vara mest lämplig är den som uppnår syftet med minst arbetsbörda för arbetsgivare och med minst kostnad för staten. En lösning som vi har beskrivit är att utöka lönestrukturstatistikens urval i privat sektor. Det är dock ett kostsamt alternativ eftersom en sådan lösning innebär en ökad uppgiftslämnarbörda för de arbetsgivare som i dagsläget inte ingår i lönestrukturstatistikens urval och en ökad kostnad för insamling av data för staten och den myndighet som ska ansvara för insamlingen.

Vårt förslag är att låta en lämplig myndighet genomföra uppdraget, exempelvis Jämställdhetsmyndigheten, SCB eller Skatteverket. En fördel med att Jämställdhetsmyndigheten genomför uppdraget är att ett sådant uppdrag skulle ligga inom ramen för myndighetens kärnverk-

samhet. Jämställdhetsmyndigheten ska enligt 2 § förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Myndigheten skulle dock behöva inhämta data från SCB och andra myndigheter med relevant data som exempelvis Skatteverket. En annan möjlighet är att uppdraget utförs av Skatteverket, som har en omfattande analysverksamhet, metodkompetens och som redan administrerar de inkomstdata som behövs för att genomföra en jämställdhetsanalys över löneinkomster och andra inkomster. En ytterligare möjlighet är att förslaget skulle kunna utföras av SCB som redan har tillgång till mycket av den data som behövs för att göra en jämställdhetsanalys. Samtidigt ryms inte en jämställdhetsanalys inom ramen för Skatteverkets och SCB:s kärnverksamhet. SCB är främst en statistikförvaltande myndighet där anställda framför allt är experter på statistik och statistiska bearbetningar, men inte nödvändigtvis på att analysera olika empiriska samband vilket krävs för uppdraget. Vilken myndighet som är mest lämpad beror på ett antal överväganden. Oavsett vilken myndighet som utför uppdraget behövs tillskott av medel för att rekrytera kompetens och resurser. Om Jämställdhetsmyndigheten eller Skatteverket ska genomföra uppdraget behövs ytterligare tillskott av medel för datainhämtning från SCB. Om Skatteverket eller SCB ska utföra uppdraget behövs ytterligare medel för att resultaten ska kommuniceras och nå ut. Det kan även behöva ytterligare medel så att inte deras andra uppdrag bortprioriteras eller så att inte deras befintliga verksamhet påverkas på ett negativt sätt då uppdraget inte ingår i myndigheternas kärnverksamhet. Jämställdhetsmyndigheten som är expertmyndighet på jämställdhetsfrågor och på att kommunicera jämställdhetsfrågor, behöver troligtvis inte extra medel för att resultaten ska nå ut.

Om förslaget uteblir finns risk för att de önskvärda effekterna som återges ovan uteblir. Den direkta effekten om förslaget inte genomförs är att den kunskap som efterfrågas i Riksrevisionens rapport (2019:16), det vill säga kunskap om hur löneskillnader mellan kvinnor och män skiljer sig mellan olika branscher och arbetsgivare av olika storlek, inte kommer att kunna produceras. Vidare bedömer vi att ett uteblivet uppdrag försämrar möjligheterna till att erhålla en mer nyanserad och sammantagen bild över hur löne- och inkomst-

skillnader mellan olika jämförbara grupper i befolkningen utvecklas över tid.

Offentligfinansiella effekter

Vi uppskattar att Jämställdhetsmyndigheten tills vidare kommer att behöva avsätta en årsarbetskraft för att genomföra uppdraget, motsvarande cirka 1 098 000 kronor per år. Om myndigheten behöver inhämta data från SCB uppskattar vi en årlig kostnad på 100 000 kronor. Per år innebär därför förslaget en permanent kostnad om cirka 1 198 000 kronor från och med 2023. Den direkta effekten är alltså en kostnadsökning i statens budget. Förslaget bedöms i övrigt inte ge upphov till några nämnvärda offentligfinansiella effekter.

Jämställdhetsmyndigheten som kommer att genomföra förslaget får också en direkt effekt av förslaget i termer av merarbete. För att genomföra uppdraget vart fjärde år kommer Jämställdhetsmyndigheten att behöva avsätta resurser för datainhämtning, att analysera, redovisa och publicera en rapport om löneinkomstskillnader och andra inkomstskillnader mellan kvinnor och män, samt för att kommunicera ut rapportens resultat. Det är troligt att det finns en indirekt och långsiktig effekt av den föreslagna typen av jämställdhetsanalyser om staten, genom förslaget, kan få ökade möjligheter att förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten på berörda områden. Jämställdhetsanalyser av skillnader i löneinkomster och andra inkomster kan utgöra kompletterande beslutsunderlag i fråga om hur samhällets resurser i vissa avseenden kan användas så att de gör mest nytta för samhällsinvånarna. Genom kontinuerliga analyser och uppföljningar av utvecklingen på området, går det också att se om utvecklingen rör sig i rätt riktning och om vidtagna åtgärder har haft effekt (eller behöver revideras för att ha bättre måluppfyllelse). Vilka åtgärder som kan bli aktuella beror bland annat på vad analyserna visar, och det går därför inte att med säkerhet uttala sig om detta. Det bör dock betonas att på grund av omfattningen av de utgifter som berörs kan även mindre justeringar som sker mot bakgrund av den föreslagna analysen få stor betydelse för såväl jämställdheten som resursanvändandet.¹⁰

¹⁰ Under 2021 budgeterades 569 miljoner kronor för särskilda jämställdhetsåtgärder (prop. 2020/22:1).

Konsekvenser för individer och hushåll

Förslaget bedöms ha en positiv effekt för individer och hushåll på sikt och bedöms inte medföra några kostnader för dessa. Med den ökade kunskapen till allmänheten, ökar medvetenheten om varför löner och inkomster ser ut på ett visst sätt. Med ökad kunskapsbas blir det enklare att hitta effektiva och mer pricksäkra åtgärder. Förutsättningarna för att komma åt osakliga löneskillnader kan också öka. På så vis kan möjliga positiva effekter uppstå för de individer och hushåll som utan förslaget skulle ha haft lägre löner och inkomster på grund av eventuella snedsitsar i samhället (som kan orsakas av både horisontell och vertikal lönesegregering). Om förslaget innebär att genomsnittliga löne- och inkomstskillnader kan följas över tid mellan jämförbara kvinnor respektive män födda i Sverige och födda i ett annat land bidrar de också till att uppnå regeringens integrationspolitiska mål.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att förslaget inte kommer att innebära konsekvenser för företag, kommuner och regioner, de allmänna förvaltningsdomstolarna eller på miljön. Förslaget bedöms inte heller ha några effekter på det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms var förenligt med EU-rätten.

8.3 Analysera och följa upp ekonomisk jämställdhet för personer med funktionsnedsättning

Vi föreslår att regeringen utvidgar SCB:s befintliga regeringsuppdrag om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning till att även innehålla en analys av den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning.¹¹ SCB har enligt sitt regleringsbrev för budgetåret 2021 i uppdrag att ta fram och publicera könsuppdelad statistik om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Vi föreslår att detta uppdrag skulle kunna utvidgas till att även inkludera en analys och

¹¹ Det befintliga regeringsuppdraget beskrivs i SCB:s regleringsbrev för budgetåret 2021, se www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21203. Hämtat 22.01.17.

uppföljning av den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning. I praktiken innefattar det att även att analysera och följa upp löneskillnader och andra inkomstskillnader mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning.

Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven åtgärd

Förslaget är en del av uppdraget att kartlägga behovet av statistik över löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå och analysera hur löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå kan följas över tid samt väga nyttan av sådan statistik mot eventuell administrativ börda för arbetsgivare, för att främja jämställda löner genom att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Vårt arbete ska enligt direktiven genomsyras av perspektiv som innebär att bland annat belysa de villkor som råder för kvinnor och män med låg disponibel inkomst samt även ta hänsyn till förhållandena för kvinnor och män med funktionsnedsättning. Syftet med det specifika förslaget är att mot bakgrund av detta bidra till ökad kunskap om hur den ekonomiska jämställdheten ser ut för personer med funktionsnedsättning och att kunna följa utvecklingen över tid. För att kunna följa den ekonomiska jämställdheten för målgruppen över tid behövs en analys av bland annat löneskillnader och andra inkomstskillnader mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning. Detta kan ge information om hur den ekonomiska jämställdheten ser ut för personer med funktionsnedsättning, vilket det i dagsläget inte finns någon systematiserad kunskap om. En sådan analys skulle kunna användas för att uppnå en mer jämställd fördelning av stöd och insatser, till exempel från Arbetsförmedlingen (se bilaga 4).

En alternativ lösning för att uppnå samma syfte är att regeringen ger en annan myndighet, såsom Myndigheten för delaktighet eller Arbetsförmedlingen, ett särskilt regeringsuppdrag om att studera den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning. Myndigheten för delaktighet har enligt 1 § förordning (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet till uppgift att främja respekten för och medvetenheten om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt att ur ett rättighets-, mångfalds-, jämställdhets- och medborgarperspektiv verka för full delaktighet i samhälls-

livet för personer med funktionsnedsättning i alla åldrar och för jämlikhet i levnadsvillkor. Arbetsförmedlingen har främst kunskap och uppgifter om personer – med funktionsnedsättning – som är inskrivna på Arbetsförmedlingen, och inte om individer som inte är inskrivna. Uppdraget har emellertid tidigare legat på Arbetsförmedlingen, men flyttades i samband med budgetpropositionen för 2020/21 (prop. 2020/21) till SCB. Om uppdraget flyttades tillbaka till Arbetsförmedlingen skulle det innebära att uppdrag flyttas fram och tillbaka vilket påverkar myndigheternas verksamheter.

Vår bedömning är att de beskrivna alternativen är möjliga, men kan vara mer kostsamma än vårt förslag, då det handlar om att utvidga ett befintligt uppdrag som SCB redan har. Eftersom det befintliga uppdraget är återkommande finns statistik, kompetens, arbetsmetodik och rutiner redan etablerat inom SCB:s verksamhet. Om förslaget utförs av en annan myndighet behöver ytterligare kostnader för motsvarande arbetsinsatser, som SCB redan har upparbetade rutiner för, tas med i kostnadskalkylen. Om förslaget inte genomförs finns risk för att de önskvärda effekterna som återges ovan uteblir. Risken är att det även fortsättningsvis kommer att finnas en kunskapslucka om hur den ekonomiska jämställdheten ser ut för många personer med funktionsnedsättning.

Offentligfinansiella effekter

Förslaget innebär att SCB får utökade permanenta medel motsvarande en arbetskraft. Det motsvarar 985 000 kronor per år i permanenta medel för en årsarbetskraft. Förslaget bör i övrigt inte ge upphov till några offentligfinansiella effekter. Det handlar om att utöka ett befintligt regeringsuppdrag till att även innefatta en analys av den ekonomiska jämställdheten för samma målgrupp. Den data som behövs för detta ändamål har SCB redan tillgång till. Den direkta effekten är att förslaget innebär en kostnadsökning i statens budget och merarbete för SCB som ska utföra förslaget. Indirekt kan förslaget ha en långsiktig positiv effekt för samhällsutvecklingen om den ökade kunskapen leder till en bättre förståelse vad gäller den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning och till åtgärder som innebär ökad ekonomisk jämställdhet för personer med funktionsnedsättning.

Konsekvenser för individer och hushåll

Förslaget handlar om att öka kunskapen om den ekonomiska jämställdheten för personer med funktionsnedsättning, vilket framför allt kommer att beröra individer med funktionsnedsättning och hushåll med en eller flera personer med funktionsnedsättning. Vår bedömning är att förslaget även kommer att ha en positiv effekt för individer och hushåll i allmänhet på sikt genom att framför allt öka deras medvetenhet och kunskap om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Vår bedömning är att konsekvenserna är liknande de som vi har beskrivit för förslaget om en jämställdhetsanalys av skillnader löneinkomst och andra inkomster i avsnitt 8.2, det vill säga att det finns en positiv effekt för individer och hushåll på sikt och att förslaget inte bedöms medföra några kostnader för dem.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att förslaget inte kommer att innebära några konsekvenser för företag eller kommuner och regioner. Vi bedömer att förslaget inte heller kommer att innebära konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna, miljön eller det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms var förenligt med EU-rätten.

8.4 Justering av en befintlig modell för jämförelser mellan och inom yrken, sektorer och branscher

Vi har i uppdrag att se över alternativa metoder och möjliga åtgärder för att främja jämställda arbetsplatser. Inom ramen för detta föreslår vi att regeringen ger Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att, i samråd med relevanta myndigheter och forskare, justera en befintlig modell så att den kan anpassas till olika relevanta myndigheters verksamhet. Rapporten *Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa* (Jämställdhetsmyndigheten 2021:7) ska ligga till grund för arbetet.

Som vi redogör för i kapitel 2 och 5 står en stor del av förklaringen till könsskillnader i arbetsrelaterad psykisk ohälsa inte att finna i skillnader mellan kvinnor och män som grupp, utan snarare i hur arbetet organiseras inom exempelvis olika branscher, organisationer,

yrken och arbetsåtaganden. Enligt Jämställdhetsmyndigheten (2021:7) riskerar kunskap om jämställdhet som bygger på jämförelser mellan kvinnor som grupp och män som grupp att osynliggöra strukturella skillnader mellan könen som har bäring på aspekter såsom arbetsplatser, organisering, resurser, löner och arbetsmiljö. Därför behövs det kunskap om vilka organisatoriska förhållanden som gynnar utformning av hälsobefrämjande och jämställda arbetsplatser i alla typer av verksamheter. Sådan kunskap kan vara till nytta för staten, arbetsgivare och andra aktörer inom arbetsmiljöområdet, inklusive intresseorganisationer och arbetsmarknadens parter. I Jämställdhetsmyndigheten (2021:7) beskrivs en modell över hur skillnader i arbetsrelaterad hälsa uppstår och vilka åtgärder som kan sättas in på olika nivåer för att motverka dessa.¹² Den modell som tas fram ska baseras på den i rapporten beskrivna modellen.

Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven åtgärd

I korthet innebär förslaget att Jämställdhetsmyndigheten ska utveckla en befintlig modell så att den kan anpassas till verksamheten för relevanta myndigheter inom arbetsmiljöområdet. Med hjälp av den utvecklade modellen kan myndigheterna i sin tur möjliggöra analyser som inte är avgränsade till skillnader mellan kvinnor som grupp och män som grupp. Analyserna kommer också kunna avse skillnader i hur arbetet organiseras och vilka konsekvenser det kan få för olika grupper av kvinnor och män, till exempel beroende på anställningsform, arbetsuppgifter eller befattning. Syftet med förslaget är således att de relevanta myndigheterna ska kunna använda en praktiskt tillämpbar metod i sin verksamhet för att lättare kunna identifiera vilka konsekvenser som olika arbetsuppgifter och arbetsvillkor kan innebära för olika ”grupper” (exempelvis kvinnor eller män med eller utan funktionsnedsättning).

Det behövs analyser som vid sidan av könsskillnader tar hänsyn till skillnader mellan och inom ”könskodade” yrken, sektorer och branscher. Tanken är att myndigheternas tillämpning av den justerade och tillämpningsbara modellen kommer att kunna underlätta och effektivisera för myndigheterna att göra bredare analyser än i dag då en sådan praktisk modell saknas. Genom att analyserna breddas till

¹² Se figur 13, s. 50 i Jämställdhetsmyndigheten 2021:7.

att utöver könsskillnader också ta hänsyn till skillnader mellan och inom ”könskodade” yrken, sektorer och branscher, kan de i större utsträckning än i dag bidra till att identifiera åtgärder som kan leda till en mer jämställd arbetsmiljö och med det mer jämställda arbetsplatser. Det kan till exempel handla om utformning, tillämpning och tillsyn av arbetsmiljö- och diskrimineringslagstiftning, system för arbetsskade- och sjukersättning och upphandlings- och finansieringsmodeller. På organisationsnivå kan det handla om att jämföra statistik över chefskvot, stödresurser och kostnader med statistik över personalomsättning, anställningsformer, arbetstidsförläggning, arbetsmiljö och sjukfrånvaro i olika delar av organisationer (Jämställdhetsmyndigheten 2021:7). Om Jämställdhetsmyndigheten kan utveckla en befintlig modell så att den kan användas av myndigheter inom arbetsmiljöområdet, kommer förslaget även kunna möjliggöra jämförelser mellan myndigheternas olika områden. Även jämförelser mellan myndigheter skulle kunna göras, om modellen justeras och anpassas så att den kan bli praktiskt tillämpbar hos de olika myndigheterna, i och med att det finns en gemensam ursprungsmodell att utgå ifrån.

Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten är en lämplig myndighet att genomföra uppdraget, då de tidigare tagit fram den rapport (2021:7) som på ett mer teoretiskt plan diskuterar hur en sådan modell kan utformas. Vi anser att det är viktigt att arbetet sker i samverkan med berörda myndigheter och forskare. Jämställdhetsmyndigheten skulle även kunna samråda med IFAU, som har kunskap och kompetens kring metoder, och med Myndigheten för arbetsmiljökunskap (Mynak), som har kunskap om arbetsmiljö.

Vår bedömning är att en alternativ lösning inte är aktuell eftersom det handlar om en kunskapshöjande åtgärd. Om förslaget uteblir begränsas kunskapsutvecklingen när det gäller exempelvis frågan kring huruvida det finns könsskillnader i hur arbetet organiseras på arbetsplatser mellan och inom yrken, sektorer och branscher. Det kan leda till att insatser som kan främja jämställda arbetsplatser uteblir, vilket kan hämma utvecklingen mot ökad jämställdhet i arbetslivet. Det kan i sin tur leda till att den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män inte ökar – vilket står i strid med regeringens jämställdhetspolitiska mål (se kapitel 2). Om förslaget inte genomförs uteblir viktig kunskap inom arbetsmiljöområdet, vilket kan hämma

regeringens möjligheter att stärka arbetet med att främja jämställda arbetsplatser.

Offentligfinansiella effekter

Förslaget innebär att Jämställdhetsmyndigheten får utökade medel motsvarande en och en halv årsarbetskraft under ett år för att utveckla modellen. Det innebär en engångskostnad på 1 432 000 kronor, vilket inkluderar kostnader för kommunikation och kvalitetssäkring. Förslaget bör i övrigt inte få några offentligfinansiella effekter.

Förslaget innebär en initialt ökad arbetsbelastning för Jämställdhetsmyndigheten som ska utveckla modellen. På sikt innebär förslaget en ökad arbetsbelastning för de myndigheter som i sin tur kommer att tillämpa modellen, då dessa myndigheter kan behöva anpassa en del av sitt analysarbete till modellen. På sikt bör dock förslaget innebära att myndigheterna kan utföra sitt analysarbete mer effektivt då det finns en permanent modell att arbeta utifrån. Vår bedömning är att förslaget kan bidra till att bibehålla eller eventuellt också öka förtroendet och legitimiteten för myndigheterna som kommer att tillämpa modellen i och med att de kan genomföra mer kvalificerade analyser inom området och bidra till en mer inkluderande och hållbar samhällsutveckling.

Konsekvenser för individer och hushåll

Förslaget bedöms ha en positiv effekt för individer och hushåll på lång sikt genom att förslaget möjliggör analyser och åtgärder hos relevanta myndigheter inom arbetsmiljöområdet som bidrar till en förbättrad arbetsmiljö och med det mer jämställda arbetsplatser. Genom förslaget kan myndigheterna identifiera och synliggöra åtgärder som påverkar arbetsmiljön, vilket på lång sikt kan ha en inverkan på individer och hushåll. Ökad kunskap om hur arbetsmiljö kan förbättras och hur arbetsplatser kan bli mer jämställda, kan också innebära konsekvenser för individer och hushåll på lång sikt genom att exempelvis minska den arbetsrelaterade ohälsan.

Konsekvenser för företag

Vi bedömer att förslaget inte kommer att innebära några direkta konsekvenser för företag. Som konstaterats ovan kan förslaget möjliggöra analyser hos myndigheter inom arbetsmiljöområdet som underlättar planeringen av åtgärder för mer jämställda arbetsplatser, vilket på längre sikt kan påverka arbetsgivare. På längre sikt är det därför möjligt att eventuella åtgärder innebär merarbete för arbetsgivare, men kan också eventuellt innebära minskade kostnader för sjukskrivningar, rehabilitering eller liknande om åtgärderna leder till en minskad ohälsa bland anställda.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att förslaget inte kommer att innebära konsekvenser för kommuner och regioner. Vi bedömer att förslaget inte heller kommer att innebära konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna, miljön eller det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms var förenligt med EU-rätten.

8.5 Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att följa upp efterlevnaden av förordning (2000:605) ur ett jämställdhetsperspektiv

Vi har i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att främja en jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder genom att minska osakliga könsskillnader. Inom ramen för detta uppdrag lämnar vi förslag i avsnitt 8.5, 8.6, 8.7, 8.8 och 8.9.

Vi föreslår att det uppdrag regeringen gett till ESV i regleringsbrevet för 2022 ska blir ett permanent uppdrag och att medel säkras för detta. Myndigheten fick i sitt regleringsbrev för 2022 (Fi2021/04004) ett uppdrag att följa upp myndigheters efterlevnad av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ur ett jämställdhetsperspektiv med särskilt fokus på 3 kap. 1 §. I uppdraget ingår att granska årsredovisningar och budgetunderlag för 2021 och 2022 från ett urval av de myndigheter som ingår i regeringens utvecklingsprogram Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter (A2020/02041).

Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven åtgärd

Syftet med förslaget är att, genom en uppföljning som görs årligen, kunna följa myndigheternas arbete över tid. Genom att permanenta uppdraget säkerställer detta att myndigheter efterlever kravet på redovisning och analys av könsskillnader i årsredovisningen. Det kan i sin tur bidra till att myndigheterna utveckla hållbara och långsiktiga rutiner och arbetssätt som säkerställer efterlevnaden av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Vår bedömning är att ett uteblivet förslag försämrar möjligheterna till en mer jämställd fördelning av stödåtgärder. Om förslag uteblir bedömer vi att kunskap om ojämställdhet i myndigheternas uppföljning av fördelningen av stöd och insatser inte kan följas över tid. De direkta effekterna vid en utebliven ändring består i effektivitetsförluster för regeringen att kunna införa effektiva åtgärder för att främja mer jämställd fördelning av stöd och resurser till medborgare.

Offentligfinansiella effekter

Vår bedömning är att förslaget kommer att innebära att ESV behöver en och en halv årsarbetskraft för att utföra uppdraget. Det motsvarar en kostnad på 1 432 000 kronor per år i permanenta medel till myndigheten från och med 2023. Förslaget bedöms inte i övrigt ge upphov till några nämnvärda offentligfinansiella effekter.

För ESV innebär förslaget en ökad arbetsbelastning. Förslaget kan även initialt innebära en ökad arbetsbelastning för de myndigheter som påverkas av förslaget, då de kan behöva utveckla sina rutiner och arbetssätt som säkerställer efterlevnaden av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. På sikt bör dock förslaget innebära att myndigheterna kan efterleva kraven enligt förordningen mer effektivt i takt med att rutiner och arbetssätt etableras. Vår bedömning är att förslaget kan bidra till att bibehålla eller eventuell också öka förtroendet och legitimiteten för de myndigheter som ESV följer upp.

Konsekvenser för individer och hushåll

Förslaget bedöms ha en långsiktig positiv påverkan på individer och hushåll genom att förslaget bidrar till en mer jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder och kan påverka myndigheternas bemötande av kvinnor och män. Om ESV:s uppföljning leder till att myndigheterna inventerar och analyserar delar av sin verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv, kan det föra myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering framåt och på så vis leda till en mer jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder och ett mer jämställt och jämlikt bemötande av kvinnor och män. På sikt främjar förslaget jämställda livsinkomster genom att minska skillnader i tillgång till resurser mellan kvinnor och män, samt mellan kvinnor respektive män födda i Sverige och i andra delar i världen. Det sistnämnda kan i sin tur bidra till att uppnå regeringens integrationspolitiska mål.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att förslaget inte kommer att innebära några konsekvenser för företag eller kommuner och regioner. Vi bedömer att förslaget inte heller kommer att innebära konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna, miljön eller det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms var förenligt med EU-rätten.

8.6 Uppdrag till myndigheter att visa hur verksamheten bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen

Vi har i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att främja en jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder genom att minska osakliga könsskillnader. Inom ramen för detta uppdrag lämnar vi förslag i avsnitt 8.5, 8.6, 8.7, 8.8 och 8.9.

Vi föreslår att regeringen uppdrar till relevanta myndigheter att konkret och metodiskt visa hur deras respektive verksamhet bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen. De indikatorer för varje delmål som SCB har utarbetat kan användas för att mäta myndigheternas måluppfyllelse.¹³

¹³ www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/jamstalldhet/. Hämtat 22.01.17.

Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven åtgärd

Förslaget innebär i korthet att de myndigheter som regeringen bedömer vara relevanta (se kapitel 6 för diskussion) ges ett tydligare uppdrag att konkret och metodiskt redovisa hur verksamheten bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen. Syftet är, som vi diskuterar i kommissionens delredovisning (se bilaga 3) och kapitel 6, att regeringen lättare ska kunna följa upp hur myndigheternas verksamhet bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen. Det är därför viktigt att uppdraget redovisas inom ramen för ordinarie uppföljning och redovisning, som årsredovisningen, och inte i form av särskilda uppdrag, vilket framstår som mer kostsamt. Redovisningarna kan klargöra vilka ytterligare åtgärder som behövs från respektive myndighet för att stärka arbetet med att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Vår bedömning är att det inte finns något alternativ, annat än att regeringen inte ger myndigheterna ett uppdrag. Risken om uppdraget uteblir är att myndigheterna fortsätter att brista i redovisningen av verksamhetens måluppfyllelse, på det sätt vi visat i vår delredovisning. Det innebär att det underlag regeringen får för sin uppföljning även fortsättningsvis kommer vara otillräckligt. Vidare bedömer vi att ett uteblivet uppdrag försämrar möjligheterna till en mer jämställd fördelning av stödåtgärder. De direkta konsekvenserna av att förslaget inte genomförs består i att regeringen inte får ett adekvat underlag för att kunna genomföra så kostnadseffektiva åtgärder som möjligt för att främja mer jämställd fördelning av myndigheters stöd och resurser.

Offentligfinansiella effekter

Vår bedömning är att förslaget kommer att innebära att sex myndigheter behöver en årsarbetskraft var löpande för att kunna utföra uppdraget. Vi bedömer att förslaget påverkar de myndigheter som vi har granskat och analyserat: Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Kostnaden för förslaget bedöms vara en permanent kostnad motsvarande en årsarbetskraft per myndighet från och med 2023. Det blir cirka 955 000 kronor per år och myndighet, vilket totalt blir 5 729 000 kronor

per år för samtliga sex myndigheter. Förslaget bedöms inte i övrigt ge upphov till några nämnvärda offentligfinansiella effekter.

Förslaget innebär en initialt ökad arbetsbelastning för de sex myndigheterna som påverkas av förslaget. På sikt bör dock förslaget innebära att myndigheterna kan synliggöra vikten av jämställdhetsintegrering och kunna införliva jämställdhetsintegrering i alla beslutsled och processer, vilket i sin tur kan bidra till effektivitet i organisationerna (se även avsnitt 8.1). Vår bedömning är att förslaget kan bidra till en mer inkluderande och hållbar samhällsutveckling och på så vis leda till att bibehålla eller eventuell också öka förtroendet och legitimiteten för myndigheterna.

Konsekvenser för individer och hushåll

Vår bedömning är att förslaget leder till positiva effekter för individer på sikt, i synnerhet för kvinnor, genom att myndigheterna tydligare behöver redovisa hur verksamheten bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Det innebär att regeringen får bättre underlag för att fatta beslut för ökad jämställdhet och att myndigheterna kan anpassa sin verksamhet så att fler individer, såväl kvinnor som män, som har behov av det kan ta del av stöd och resurser. Förslaget kan även leda till ett mer jämställt och jämlikt bemötande hos myndigheter samt ett en mer jämställd och jämlik fördelning av offentliga stödåtgärder för exempelvis nyanlända kvinnor och män, vilket i sin tur kan innebära konsekvenser för de integrationspolitiska målen.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att förslaget inte kommer att innebära några konsekvenser för företag eller kommuner och regioner. Vi bedömer att förslaget inte heller kommer att innebära konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna, miljön eller det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms var förenligt med EU-rätten.

8.7 Uppdrag till relevanta JiM-myndigheter att arbeta med jämställdhetsbudgetering

Vi har i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att främja en jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder genom att minska osakliga könsskillnader. Inom ramen för detta uppdrag lämnar vi förslag i avsnitt 8.5, 8.6, 8.7, 8.8 och 8.9.

Vi föreslår att regeringen ger relevanta JiM-myndigheter i uppdrag att jämställdhetsbudgetera samt att följa upp och redovisa arbetet i myndigheternas årsredovisningar.

Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven åtgärd

Vi visar i kapitel 6 att det av flera skäl finns ett behov av bättre styrning av myndigheters jämställdhetsarbete. Syftet med den budgetering, uppföljning och redovisning vi föreslår är dels att undvika att jämställdhetsarbete faller mellan stolarna, bortprioriteras eller motsvarande, dels att ge en tydlig bild av vad som utförts och vad som kan förbättras. Vi konstaterade i vår delredovisning att de myndigheter vi har granskat brister i sin redovisning av i vilken utsträckning kvinnor och män får ta del av myndigheternas resurser. Ett sätt att tydligare redovisa utfallet är att i årsredovisningen redovisa kostnaderna för myndigheternas verksamhetsområden samt vem som gynnas av myndighetens verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv. Jämställdhetsbudgetering handlar alltså om att jämställdhetsintegrera budgetprocessen genom att redovisa utfallet fördelat på kön.¹⁴

Vi diskuterar i kapitel 6 hur det lagstyrda jämställdhetsarbetet i större utsträckning måste behandlas just som en arbetsgivarfråga och inte blandas ihop med det målstyrda jämställdhetsarbetet för att den del av verksamheten som vänder sig till individer ska bli jämställd. Här ser vi också att jämställdhetsbudgetering kan bidra till att tydligare särskilja de två delarna genom att det är budgetposter som ställs i fokus. Under 2020 omfattades 53 myndigheter och en organisation med myndighetsuppgifter av JiM. De myndigheter vars verksamhet i större utsträckning kan bidra till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen genom att arbeta med jämställdhetsbudgetering bör omfattas av uppdraget.

¹⁴ Sedan 2020 använder sig till exempel Pensionsmyndigheten av jämställdhetsbudgetering i sin årsredovisning.

Vi bedömer att förslaget kan bidra till detta och på så vis möjliggöra förbättringar av myndigheternas jämställdhetsarbete. Detta kan i sin tur leda till att arbetet faktiskt förbättras, vilket bland annat kan bidra till ökad jämställdhet och kostnadseffektivitet.

En alternativ lösning till vårt förslag är att i efterhand göra en kontroll av vem som gynnas av myndighetens verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv, frikopplat från ordinarie uppföljning. Detta skulle vara mer tids- och kostnadskrävande eftersom jämställdhetsarbete ofta är svårt att följa (se kapitel 6). Det skulle också innebära att det fortsatt finns en risk för att myndigheterna inte redovisar utfallet av verksamheten kopplat till kostnader. Det framstår därför inte som ett lämpligt alternativ. Ett annat alternativ är att regeringen ger berörda myndigheter särskilda uppdrag att redovisa utfallet av verksamheten fördelat på kön. Risken är dock att det blir ett särskilt uppdrag och inte integreras i det ordinarie jämställdhetsarbetet (se diskussion i kapitel 6). Ett sådant alternativ gör det också svårare att följa fördelningen över tid, än om det sker löpande i årsredovisningen. Vi har i kapitel 6 bedömt att problemet inte heller kan lösas med att föra in ytterligare kategorier i ett redan administrativt betungande tidredovisningssystem och att det skulle riskera att reducera jämställdhetsarbetet till individuella insatser i stället för en strukturell ansats.

Att inte genomföra förslaget skulle innebära att det alltså finns en stor risk för att myndigheterna brister i redovisningen av fördelningen av hur stöd och resurser fördelas mellan kvinnor och män, vilket är negativt med hänsyn till både jämställdhet och effektiv resursanvändning. Vi finner vid en sammantagen bedömning att övervägande skäl talar för att förslaget bör genomföras.

Offentligfinansiella effekter

Vårt förslag bygger på att de etablerade processerna för budgetering, uppföljning och årsredovisning används. Att inom ramen för detta ordinarie arbete synliggöra myndigheternas jämställdhetsarbete bör inte utgöra någon nämnvärd ökning av den tid som krävs. De föreslagna åtgärderna bör därför kunna genomföras inom ramen för respektive myndighets nuvarande anslag.

Förslaget innebär en initialt ökad arbetsbelastning för de myndigheter som påverkas av förslaget. På sikt bör dock förslaget innebära

förbättringar av myndigheternas jämställdhetsarbete, vilket i sin tur kan bidra till effektivitet i organisationerna (se även avsnitt 8.1). Vår bedömning är att förslaget på lång sikt leder till en mer inkluderande och hållbar samhällsutveckling, vilket i sin tur kan bidra till att bibehålla eller eventuellt också öka förtroendet och legitimiteten för myndigheterna.

Konsekvenser för individer och hushåll

Förslaget bedöms ha en påverkan på individer och hushåll genom att förslaget på sikt bidrar till förbättringar av myndigheternas jämställdhetsarbete och styrning av jämställdhetsfrågor. Om det i sin tur leder till en mer jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder och resurser kan det även på sikt främja jämställda livsinkomster genom att minska skillnader i tillgång till resurser mellan kvinnor och män.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att förslaget inte kommer att innebära några konsekvenser för företag eller kommuner och regioner. Vi bedömer att förslaget inte heller kommer att innebära konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna, miljön eller det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms var förenligt med EU-rätten.

8.8 Utökad jämställdhetsuppdrag till Upphandlingsmyndigheten, Digitaliseringsmyndigheten och Statens servicecenter

Vi har i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att främja en jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder genom att komma tillrätta med osakliga könsskillnader. Inom ramen för detta uppdrag lämnar vi förslag i avsnitt 8.5, 8.6, 8.7, 8.8 och 8.9.

Vi föreslår att Upphandlingsmyndigheten, Digitaliseringsmyndigheten (DIGG) och Statens Servicecenter ska få ett utökad uppdrag att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Förslagen innebär också att DIGG och Statens Servicecenter får nya analys- och uppföljningsuppdrag.

Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven åtgärd

Syftet är att Upphandlingsmyndigheten, Digitaliseringsmyndigheten (DIGG) och Statens Servicecenter genom att jämställdhetsintegrera verksamheten ska bidra till ökad ekonomisk jämställdhet. Statskontoret (2019) som har utvärderat regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) visar att många myndigheter har genomfört ett omfattande arbete och nått flera resultat med stor potential att bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Samtidigt visar Statskontorets utvärdering att arbetet hade kunnat bidra till jämställdheten i samhället i ännu högre grad om regeringens styrning av programmen hade gett myndigheterna mer vägledning. Upphandlingsmyndigheten, Digitaliseringsmyndigheten (DIGG) och Statens Servicecenter har som diskuterats i kapitel 6 och 7 verksamheter som kan bidra till en mer jämställd fördelning av stöd och resurser, men myndigheterna saknar i dag ett jämställdhetsuppdrag (se också bilaga 3 & 4). För Upphandlingsmyndighetens del gäller det uppdraget att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och där upphandlingen ska komma till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. För DIGG:s del gäller det uppdraget att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Vad det gäller Statens servicecenter är det den myndighet som står för en betydande del av statens fysiska möten med samhällsinnevärdare.¹⁵

En alternativ lösning skulle vara att återkommande ge myndigheterna särskilda jämställdhetsuppdrag, vilket framstår som mer kostsamt och mindre effektivt. En del av förslagets värde är just att jämställdhetsperspektivet integreras i befintliga, återkommande processer. Detta kan dels minska dubbelarbete, vilket i sig är en kostnadsfråga, dels innebära att jämställdhetsarbetet blir mer effektivt eftersom det redan från början är en del av det ordinarie arbetet.

Ett annat alternativ skulle vara att myndigheterna upphandlar en extern konsult som utför analys- och uppföljningen. Detta skulle för det första vara en mer kostsam lösning än vårt förslag och för det andra inte utgöra en återkommande, integrerad del av verksamheten på det sätt som behövs. Vår bedömning är att en sådan lösning inte

¹⁵ Statens Servicecenter uppger att servicekontoren under 2021 hade knappt 1,9 miljoner besök och att det totala antalet besökare under året beräknas uppgå till knappt 2,3 miljoner. Antalet besök vid myndighetens servicekontor har minskat under 2021 relativt 2020 med anledning av pandemin. 2022 beräknas besöksantalet ligga på ungefär samma nivå som 2021.

är aktuell eftersom frågan handlar om myndigheter som i dag inte har i uppdrag att jämställdhetsintegrera verksamheten eller att följa upp verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv, och därför inte görs alls eller görs i liten utsträckning. Sammanfattningsvis ser vi inget lämpligt alternativ till jämställdhetsintegrering i dessa fall.

Vi bedömer att kunskap om ojämställdhet inom viktiga områden som digitalisering, upphandling och statens interaktioner med samhällsinnevanare uteblir om vårt förslag inte genomförs. Vidare bedömer vi att ett uteblivet uppdrag försämrar möjligheterna till en mer jämställd fördelning av stödåtgärder (se vår delredovisning, bilaga 3 & 4). De direkta effekterna vid en utebliven ändring består i effektivitetsförluster i fråga om att kunna införa effektiva åtgärder för att främja mer jämställd fördelning av stöd och resurser till medborgare. Vidare uteblir kunskap och insatser som kan leda till att fler kvinnor som i dag står utanför arbetsmarknaden genom att de inte får ta del av stödinsatser i samma utsträckning som män kan etablera sig på arbetsmarknaden. De statliga resurser som då inte används för att motverka att kvinnor fortsatt står utanför arbetsmarknaden kan i stället behöva tas i anspråk för att åtgärda konsekvenserna av det i efterhand, vilket framstår som mindre kostnadseffektivt och även i övrigt mindre lämpligt än förebyggande arbete.

Offentligfinansiella effekter

Vi har inhämtat underlag från myndigheterna om deras bedömning av hur stora de administrativa kostnaderna kan förväntas bli. Vår bedömning är att förslagen kommer att innebära att respektive myndighet behöver en och en halv årsarbetskraft för att utföra förslaget. Vår bedömning är att förslaget kommer att kosta 1 432 000 kronor i permanenta medel för en och en halv årsarbetskraft per år för respektive myndighet. Sammantaget bedöms förslaget kosta 4 297 000 kronor per år. Bedömningen baseras på vad andra myndigheter uppgett till oss vad de har för personella resurser avsatta för arbetet med jämställdhetsintegrering samt underlag från de myndigheter som berörs av förslagen. Förslaget bedöms inte i övrigt ge upphov till några nämnvärda offentligfinansiella effekter.

Förslaget innebär en initialt ökad arbetsbelastning för Upphandlingsmyndigheten, Digitaliseringsmyndigheten (DIGG) och Statens

Servicecenter. På sikt bör dock förslaget innebära förbättringar av myndigheternas verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv, vilket i sin tur kan bidra till effektivitet i organisationerna (se även avsnitt 8.1). Förslaget innebär att myndigheterna kommer kunna vidta åtgärder som på sikt bidrar till att öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och driva på myndigheternas arbete med att främja ekonomisk jämställdhet. På så vis bidrar förslaget till att även uppnå regeringens integrationspolitiska mål. Två viktiga effekter av att jämställdhetsintegrera myndigheters verksamhet är kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet; jämställdhetseffekter kan uppnås inom ramen för myndigheternas kärnverksamhet i stället för genom separata åtgärder (se Jämställdhetsmyndigheten 2019, Statskontoret 2019). Vår bedömning är att förslaget på lång sikt leder till en mer inkluderande och hållbar samhällsutveckling, vilket i sin tur kan bidra till att bibehålla eller eventuell också öka förtroendet och legitimiteten för myndigheterna.

Konsekvenser för individer och hushåll

Vår bedömning är att förslaget kan ge upphov till positiva konsekvenser för individer på sikt, framför allt för kvinnor, som har såväl fysiska som digitala kontakter med myndigheter i och med att myndigheternas verksamhet utgår från ett jämställdhetsperspektiv. Som vi visade i vår delredovisning (se bilaga 3 & 4) får kvinnor i mindre utsträckning än män ta del av insatser och stöd som för dem närmare arbetsmarknaden. Förslaget kan sålunda innebära att stöd och resurser i större utsträckning än i dag går till individer som är i behov av det. Det gäller såväl stöd i fysiska möten med Statens servicecenter som insatser som upphandlas av privata aktörer. Den del av förslaget som gäller kontakter mellan enskilda och myndigheter innebär att individer kan få bättre service och mer relevant information, vilket kan ge dem ökade möjligheter att själva påverka sin situation till det bättre i jämställdhetskänseende. Om förslaget bidrar till en mer jämlik fördelning av stödåtgärder är det troligt att förslaget även kan bidra till att uppnå de integrationspolitiska målen.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att förslaget inte kommer att innebära några konsekvenser för företag eller kommuner och regioner. Vi bedömer att förslaget inte heller kommer att innebära konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna, miljön eller det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms var förenligt med EU-rätten.

8.9 Underlag för ett myndighetsgemensamt verktyg

Vi har i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att främja en jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder genom att minska osakliga könsskillnader. Inom ramen för detta uppdrag lämnar vi förslag i avsnitt 8.5, 8.6, 8.7, 8.8 och 8.9.

Myndigheters information till flickor, pojkar, kvinnor och män, om konsekvenser av olika handlingsalternativ kan ha stor betydelse för att främja den ekonomiska jämställdheten. I det sammanhanget har till exempel Försäkringskassan och CSN utvecklat olika beräkningsverktyg som har kunnat öka individens kunskap om hur inkomster respektive återbetalning av lån kan påverkas av olika handlingsalternativ. Tillämpningen av så kallad nudging kan därmed vara ett effektivt sätt att bidra till att människor fattar mer informerade beslut när de ska göra val som kan påverka deras ekonomi på kort och lång sikt. Vår bedömning är att skulle bli enklare för individer att göra välinformerade val om det fanns ett myndighetsgemensamt beräkningsverktyg som på ett lättillgängligt sätt beräknar konsekvenserna för den disponibla inkomsten. Vi föreslår därför att regeringen ger SCB i uppdrag att ta fram ett underlag om hur ett statistiskt beräkningsverktyg, som beräknar konsekvenserna av olika val för den disponibla inkomsten, kan utformas.

Syfte, alternativa lösningar och effekter av utbliven åtgärd

Syftet med förslaget är att individer och hushåll ska få en ökad möjlighet att på ett lättillgängligt sätt se hur deras disponibla inkomst påverkas av olika val. Det gäller dels specifika val gällande exempelvis föräldraledighet, dels den samlade effekten av en rad val. Verktøget ska visa vad konsekvenserna för den disponibla inkomsten blir på

såväl kort som lång sikt. Fördelen med ett myndighetsgemensamt verktyg är att individer enkelt och samlat på ett enda ställe ska kunna se vilka ekonomiska konsekvenser deras val kan få. Det kan dock finnas risker med ett sådant verktyg om informationen som ges av verktyget inte passar individens livssituation av olika anledningar. Därför vill vi poängtera att förslaget handlar om ett framtagande av ett underlag för hur ett myndighetsgemensamt statistiskt beräkningsverktyg skulle kunna se ut. Då ges möjlighet att kommentera och testa verktyget innan det faktiskt implementeras.

En alternativ lösning för att uppnå samma syfte är att respektive myndighet, som administrerar sådana uppgifter som behövs för att beräkna konsekvenserna av olika val, tar fram egna beräkningssnurror. Sådana verktyg finns redan hos CSN för att beräkna hur återbetalningen av studielånen kan se ut när personen inte längre uppbär studiemedel. Även Försäkringskassan har utvecklat ett verktyg där föräldrar och blivande föräldrar kan räkna på hushållets inkomst under föräldraledigheten. Vidare har Pensionsmyndigheten ett verktyg som möjliggör att individer kan beräkna hur val som deltid, studier, föräldraledighet etcetera kan påverka en framtida pension. Även Skatteverket har olika beräkningstjänster som exempelvis räknar fram hur mycket rut- eller rotavdrag en person har kvar att ansöka om, givet ett antal parametrar som årsinkomst, folkbokföringskommun och födelseår. Nackdelen med alla dessa verktyg, utspridda på olika myndigheters hemsidor, är att det inte finns ett gemensamt myndighetsverktyg som innehåller samlad information. I dagsläget måste alltså individer räkna på olika val med hjälp av flera olika verktyg för att få en samlad bild. Utifrån ett användarperspektiv är det således svårt att få en fullständig överblick över hur de olika egna valen påverkar den framtida inkomsten.

Om förslaget uteblir begränsas allmänhetens kunskap om hur olika val kan påverka inkomster på lång och kort sikt. Det innebär i sin tur en risk för att enskilda fattar beslut som har en negativ påverkan på deras livsinkomster, enbart på den grund att de saknar lättillgänglig information.

Offentligfinansiella effekter

Vår bedömning är att förslaget innebär en engångskostnad motsvarande två årsarbetskrafter för att SCB ska ta fram ett underlag för hur ett myndighetsgemensamt verktyg kan utformas. Förslaget bedöms kosta 1 971 000 kronor för två årsarbetskrafter. Förslaget bedöms inte i övrigt ge upphov till några nämnvärda offentligfinansiella effekter. Förslaget innebär en ökad arbetsbelastning för SCB.

Konsekvenser för sysselsättning

Då individer får ökad information och kunskap om hur olika val påverkar deras inkomster när det gäller exempelvis uttag av föräldraledighet och/eller arbete på deltid kan det innebära att de gör andra val än i dag. Mer kunskap och information om de ekonomiska konsekvenserna av olika val kan öka kvinnors arbetskraftsdeltagande om föräldraledighet fördelas mer jämnt eller om kvinnor i högre utsträckning arbetar heltid. Då blir valen mer synliga än om – som det är i dag – den enskilde behöver uppsöka flera olika myndigheters webbplatser för att beräkna hur olika inkomster påverkas. Fler män kan också välja att ta ut mer föräldraledighet. Det kan ge upphov till positiva effekter för kvinnors sysselsättning på sikt då normer kring föräldraskap kan komma att förändras om uttag av föräldraledighet på sikt blir mer jämställt fördelat. Det skulle i så fall kunna leda till ett ökat arbetskraftsdeltagande för kvinnor och kan även innebära att kvinnor arbetar deltid i mindre utsträckning. Samtidigt kan männens arbetskraftsdeltagande minska när kvinnornas ökar genom kortare föräldraledigheter samt minskat deltidsarbete. Det framstår dock inte som att det kommer ske i samma utsträckning, då mäns föräldraledighet inte tenderar att få samma negativa effekter på sysselsättningen på längre sikt som kvinnors (se kapitel 2).

Tidigare studier har visat att nudging har potential att påverka individens arbetskraftsdeltagande (se exempelvis Hagen m.fl. 2018, Selin m.fl. 2014, Liebman och Luttmer 2011).¹⁶ En studie baserad på amerikanska data av Liebman och Luttmer (2011) visade att extra information om pensionssystemet ”nudgade” personer i åldern 60–

¹⁶ Selin med flera (2014) visar till exempel att nudging i form av att ändra ett förval kan ha en effekt på mellan 10–50 procent. När förvalsalternativet med en fondförsäkring avskaffades, som i praktiken ”nudgar” individer bort från detta alternativ, steg andelen som valde traditionell försäkring från cirka 10 till 50 procent.

65 år till att öka sitt arbetskraftsdeltagande med 4,4 procent.¹⁷ Effekten var starkare för kvinnor som ökade sitt arbetskraftsdeltagande med 7,2 procent. Nudging handlar alltså om att utforma beslutssituationer så att människors val förbättras för dem själva och för samhället (se Erikssons 2018). Vi bör dock vara försiktiga med att dra för långtgående slutsatser utifrån dessa studier eftersom kontexten är annorlunda och att studien av Liebman och Luttmer (2011) innebär en jämförelse mellan två olika länder. Men om vårt förslag har potential att påverka individers beteenden och val, så kan det på sikt bidra till att öka deras genomsnittliga arbetstidsomfattning.¹⁸

Konsekvenser för individer och hushåll

Förslaget syftar till att ge individer ökad information om hur olika inkomster, avdrag och transfereringar påverkar den disponibla inkomsten. Detta ger en ökad kontroll över den egna ekonomin och bättre möjligheter att fatta välinformerade val.

Myndigheter kan genom simuleringsverktyg bidra till att individer får mer information om hur livsinkomster kan påverkas av olika handlingsalternativ. Nudging kan som vi diskuterat i kapitel 7 vara ett effektivt sätt att bidra till att människor fattar mer informerade beslut när de ska göra val som kan påverka deras ekonomi på kort och lång sikt. För hushållen kan det innebära att familjer delar mer jämställt på föräldraledigheten, något som kan bidra till en mer jämställd fördelning av det obetalda arbetet. Om individers dubbelarbete minskar kan det också bidra till mindre ohälsa och färre sjukskrivningar, något som får positiva effekter för inkomsterna då frånvaron från arbetsmarknaden minskar. Sammanfattningsvis bedöms förslaget ge individer bättre möjligheter att överblicka konsekvenserna av en rad beslut som påverkar deras inkomster ur ett jämställdhetsperspektiv.

¹⁷ Studien var utformad på så vis att en grupp fick den extra informationen och en kontrollgrupp inte fick den. Den extra informationen beskrev förhållandet mellan pensionsålder och levnadsstandard, hur avräkningsreglerna fungerar och syftade till att öka kunskapen om fördelar med att arbeta längre.

¹⁸ Hur stor effekten blir är dock svårt att uppskatta. Baserat på Stativ 2018 har vi räknat på olika effekter av förslaget, vilket bygger på en hel del antaganden om befolkningens inkomster och sammansättning, om att skattesatserna ser liknande ut 2018 som för 2023 med mera. Beräkningarna redovisas inte här, utan finns på begäran, då de är behäftade med stor osäkerhet. Vad som kan sägas är att ett större antal individer behöver påverkas av verktyget ju lägre de genomsnittliga arbetsinkomsterna är bland den potentiella målgruppen för att uppnå en given effekt av verktyget – allt annat lika.

Konsekvenser för kommuner och regioner

På längre sikt kan förslaget få positiva effekter för kommuner då fler individer deltar i arbetskraften vilket minskar behovet av ekonomiskt stöd från kommunerna – till exempel i form av försörjningsstöd. Samtidigt kan det leda till ökade skatteintäkter för kommunerna eftersom inkomstskatt till stor del går till kommuner.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att förslaget inte kommer att innebära några konsekvenser för företag. Vi bedömer att förslaget inte heller kommer att innebära konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna, miljön eller det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms var förenligt med EU-rätten.

8.10 Finansiering av förslagen

Förslagen beräknas träda i kraft 2023 och samtliga medel, utom förslagen i avsnitt 8.4 och 8.9, är permanenta medel.

Förslaget i avsnitt 8.2 bedöms kosta 1 098 000 kronor för en årsarbetskraft per år och 100 000 kronor för årlig datainhämtning från SCB. En lämplig myndighet som utför förslaget bör få utökade permanenta medel som sammanlagt uppgår till 1 198 000 kronor per år och från och med 2023. Förslaget bedöms kunna finansieras genom anslag 3:1 för Särskilda jämställdhetsåtgärder (utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering) som enligt prognos för 2021 var 569 miljoner kronor (prop. 2021/22).

Förslaget i avsnitt 8.3 som avser SCB bedöms kunna finansieras genom utökade medel till myndigheten motsvarande en årsarbetskraft permanent per år från och med 2023. Enligt senaste budgetproposition prop. 2021/22 för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, är utgiften enligt prognos 2021 för anslag 1:9 Statistiska centralbyrån 581 miljoner kronor. Anslaget föreslås i senaste budgetpropositionen bli 593 miljoner kronor för 2022. Myndigheten föreslås enligt budgetpropositionen få utökade medel som uppgår till 593 miljoner kronor under 2022, 600 miljoner kronor 2023 och 606 miljoner kronor 2024. Förslaget i avsnitt 8.3, som uppgår till 985 000 kronor

i permanenta medel per år för en årsarbetskraft, bedöms kunna finansieras genom anslag 3:1 för Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Förslaget i avsnitt 8.4 som avser Jämställdhetsmyndigheten är en engångskostnad som kostar 1 432 000 kronor för en och en halv årsarbetskraft för 2023. Anslaget 3:2 för Jämställdhetsmyndigheten (utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering) uppgick enligt prognos 2021 till 79 miljoner kronor (prop. 2021/22). Förslaget bedöms kunna finansieras genom anslag 3:1 för Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Förslaget i avsnitt 8.5 som avser Ekonomistyrningsverket (ESV) kostar en och en halv årsarbetskraft motsvarande 1 432 000 kronor per år i permanenta medel till myndigheten från och med 2023. Förslaget bedöms kunna finansieras genom anslag 3:1 för Särskilda jämställdhetsåtgärder.

Förslaget i 8.6 som avser uppdrag till sex relevanta myndigheter att visa hur deras verksamheter bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen kommer att vara en permanent kostnad motsvarande en årsarbetskraft per myndighet från och med 2023. Detta förslag kommer att kosta cirka 955 000 kronor per år och myndighet, vilket totalt blir 5 729 000 kronor. Förslaget skulle kunna finansieras genom anslag 3:1 för Särskilda jämställdhetsåtgärder (utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering).

Förslaget i avsnitt 8.8 som avser myndigheterna DIGG, Statens servicecenter och Upphandlingsmyndigheten bedöms kunna finansieras genom att skjuta till utökade permanenta medel till respektive myndighet motsvarande fyra och en halv årsarbetskrafter (en och en halv årsarbetskraft per myndighet). Vår bedömning är att förslaget kommer att kosta 1 432 000 kronor för en och en halv årsarbetskraft per år för respektive myndighet.¹⁹ Sammantaget bedöms förslaget kosta 4 297 000 kronor per år. Förslaget skulle kunna finansieras genom två olika alternativ. Det ena alternativet är att ta från anslag 3:1 för Särskilda jämställdhetsåtgärder (utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering) som enligt prognos för 2021

¹⁹ Anslaget 1:15 för Statens servicecenter (utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning) uppgick enligt prognos 2021 till 725 miljoner kronor (prop. 2021/22). De föreslås få utökade medel som uppgår till 882 miljoner kronor under 2022. Anslaget 1:17 för Upphandlingsmyndigheten (utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning) uppgick enligt prognos 2021 till 94 miljoner kronor (prop. 2021/22). De föreslås få utökade medel som uppgår till 111 miljoner kronor under 2022. Anslaget 1:17 för Digitaliseringsmyndigheten (utgiftsområde 22) uppgick enligt prognos 2021 till 151 miljoner kronor (prop. 2021/22). De föreslås få utökade medel som uppgår till 156 miljoner kronor under 2022.

var 569 miljoner kronor (prop. 2021/22). Det andra alternativet är att förslagen finansieras genom att ta medel från Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader (utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv). Anslaget uppgick enligt prognos 2021 till 7 782 miljoner kronor (prop. 2021/22). Anslaget föreslås till 7 810 miljoner kronor under 2022.

Förslaget i avsnitt 8.9 om att SCB ska ta fram ett underlag för hur ett myndighetsgemensamt verktyg kan utformas avser en engångskostnad på 1 971 000 kronor för två årsarbetskrafter år 2023. Förslaget bedöms kunna finansieras genom att överföra medel från anslag 3:1 för Särskilda jämställdhetsåtgärder till anslag 1:9 Statistiska centralbyrån.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Anita Nyberg, Clara Berglund och Irene Opira

Inkomstgapet mellan kvinnor och män är lika stort i dag som 1995. Detta trots att andelen kvinnor med eftergymnasial utbildning ökat från 27 till 51 procent, medan andelen män med eftergymnasial utbildning bara ökat från 35 till 38 procent under perioden. Andelen kvinnor på chefspositioner och i högstatusyrken har också ökat och kvinnor har minskat sitt deltidsarbete. Men trots att kvinnor har allt längre utbildning, oftare är chefer och arbetar allt fler timmar har kvinnor i genomsnitt 10 procent lägre lön än män per månad omräknat till heltid. Sett över livet betyder det att kvinnors livsinkomster är flera miljoner kronor lägre än mäns. Kvinnors arbete fortsätter att värderas lägre än mäns och kvinnors ansträngningar och investeringar i utbildning lönar sig inte på samma sätt som mäns, vilket inte bara är ett problem för enskilda kvinnor utan också för samhället i stort.

Kommissionens ska enligt sina direktiv lämna förslag på åtgärder som bidrar till att främja jämställda löner, jämställda livsinkomster, en jämställd fördelning av det offentliga stödåtgärder samt jämställda arbetsplatser. Sammantaget behövs enligt direktivet en palett av insatser som riktar in sig på flera olika områden och sektorer, och som tillsammans bidrar till att de jämställdhetspolitiska målen uppnås och kvinnors ekonomiska makt stärks.

Kommissionen har på den begränsade tid som givits gjort en viktig och omfattande genomlysning och lämnar flera viktiga förslag när det gäller fördelningen av offentliga stödåtgärder. När det gäller huvuduppgift att främja jämställda löner och livsinkomster saknas dock kraftfulla förslag som skulle kunna minska det flera miljoner stora livsinkomstgapet mellan kvinnor och män. De stora skillnader i kvinnors och mäns förutsättningar att leva fria och självständiga liv, som kom-

missionen själva pekar på, kommer inte att påverkas nämnvärt av de få förslag som kommissionen lägger.

Detta beror till stor del på att kommissionens direktiv är allt för snävt. Samtidigt som direktivet formulerar stora ambitioner innehåller det en rad begränsningar för vad som ska ingå i kommissionens arbete och vilka frågor som inte ska behandlas. Till exempel har det inte ingått i kommissionens uppdrag att behandla skillnader i kapitalinkomst och pensioner eller den ojämna fördelningen av obetalt hem- och omsorgsarbete. Fortfarande fanns dock ett visst utrymme att lämna fler förslag än vad som görs.

Under 1970-talet bröt Sverige ny mark för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Med breda reformer angreps några av den tidens stora jämställdhetsproblem. Införandet av särbeskattning, föräldraförsäkring och utbyggd barnomsorg är exempel på storskaliga reformer som gjorde det möjligt för fler kvinnor att komma ut på arbetsmarknaden och försörja sig själva. En kommission med sikte på att på allvar minska skillnaderna i livsinkomst mellan kvinnor och män borde på liknande sätt fått i uppdrag att ta sig an orsakerna bakom den ekonomiska ojämställdheten och ta fram förslag som påverkar de strukturer som driver den.

Det slutbetänkande som här presenteras är inget svar på vad som behöver göras för att minska gapet mellan kvinnors och mäns livsinkomster. Vi fortsätter undra:

- Hur ska det obetalda arbetet delas lika mellan kvinnor och män och hur ska kvinnors deltidsarbete minska?
- Vad ska göras åt att kvinnodominerade yrken, trots arbetskraftsbrist inom många välfärdsyrken, har lägre genomsnittslön än andra jämförbara yrken? Hur ska regelverk och uppföljning säkerställa att kvinnor och män får lika lön för lika och likvärdigt arbete?
- Vad ska göras för att öka särskilt utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande?
- Vad ska göras för att minska skillnaden i kvinnors och mäns pensioner?
- Vad ska göras åt att mäns större och ökande kapitalinkomster upprätthåller den ekonomiska ojämställdheten?

De senaste åren har otaliga utredningar med fokus på ekonomisk jämställdhet tillsatts, flera av frågorna ovan har utretts flera gånger och i vissa fall har även förslag presenterats. Men mycket litet har gjorts. Tyvärr kommer nog inte heller denna kommission ändra på det.

Referenser

- Abrahamsson, L. (2000). *Att återställa ordningen. Könsmönster och förändring i arbetsorganisationer*. Boréa Bokförlag.
- Ahmed, A. (2015). "Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra?". *Ekonomisk Debatt*, 43(4), 18–28.
- Ahmed, A. & Hammarstedt, M. (2019). "Ethnic discrimination in contacts with public authorities: a correspondence test among Swedish municipalities". *Applied Economics Letters*, 27(17), 1391–1394.
- Ahmed, A., Aldén, L. & Hammarstedt, M. (2013). "Sexual orientation and full-time monthly earnings, by public and private sector: Evidence from Swedish register data". *Review of Economics of the Household*, 11(1), 83–108.
- Akerlof, G.A. & Yellen, J.L. (1990). "The fair wage-effort hypothesis and unemployment". *Quarterly Journal of Economics*, 105, 255–283.
- Albrecht, J., Björklund, A. & Vroman, S. (2003). "Is There a Glass Ceiling in Sweden"? *Journal of Labor Economics*, 21(1), 145–177.
- Albrecht, J., Brorson, M. A., Skogman Thoursie, P. & Vroman, S. (2018). *Karriärutveckling för högtbildade kvinnor och män i Sverige*. Rapport IFAU 2018:8.
- Albrecht, J., Skogman Thoursie, P. & Vroman, S. (2015). *Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige*. Rapport IFAU 2015:1.
- Aldén, L. & Hammarstedt, M. (2014). *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden – en översikt och en internationell jämförelse*. Underlagsrapport Socialdemokraternas forskningskommission Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd 2014:5.
- Allbright (2019). *Fastighet först i mål*. Rapport.

- Allbright (2021). *Affärskvinnor trotsar pandemin*. Rapport.
- Alsarve, J. & Boye, K. (2012). "Inte bara jämställdhet: Beslutet om föräldraledighet, moderskaps- och faderskapsideal och idéer om barns bästa". *Sociologisk Forskning*, 49(2), 103–128.
- Altmann, S. & Traxler, C. (2012). *Nudges at the Dentist*. Discussion Paper No. 6699. The Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Altonij, J. & Pierret, C. (2001). "Employer Learning and Statistical Discrimination". *Quarterly Journal of Economics*, 116(1), 313–350.
- Angelov, N., Johansson, P., Lindahl, E. & Lindström, E. (2011). *Kvinnors och mäns sjukfrånvaro*. Rapport IFAU 2011:2.
- Arai, M. & Skogman Thoursie, P. (2009). "Renouncing Personal Names: An Empirical Examination of Surname Change and Earnings". *Journal of Labor Economics*, 27, 127–147.
- Arai, M. & Thoursie A. (1997). "Individ- och yrkesskillnader mellan kvinnor och män: Hur påverkar de lönen". Kapitel 5 i SOU 1997: 136. *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?* Stockholm: Fritzes.
- Arai, M. & Vilhelmsson, R. (2004). "Unemployment-Risk Differentials between Immigrant and Native Workers in Sweden". *Industrial Relations*, 43(3), 690–698.
- Arai, M., Bursell, M. & Nekby, L. (2008). "Between Meritocracy and Ethnic Discrimination: The Gender Difference". *SULCIS*, Working Paper 2008:2, Stockholms universitet.
- Arai, M., Gartell, M., Rödin, M. & Özcan, G. (2021). "Ethnic Stereotypes and Entry into Labor Market Programs". *Industrial and Labor Relations Review*, 74(2).
- Arai, M., Schröder, L., Skogman Thoursie, P. & Thoursie, A. (2015). *Måste alla beta som Svensson? En empirisk studie av namnbyten och inkomster*. Rapport LO och Integrationsverket.
- Arbetsförmedlingen (2020:1). *Utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden. Kunskapsläget i korthet*. Arbetsförmedlingen analys 2021:1.
- Arbetsförmedlingen (2021a). *Arbetsförmedlingen årsredovisning 2020*.
- Arbetsförmedlingen (2021b). *Åtterrapporering av Arbetsförmedlingen 2021. Ekonomiska åtaganden för upphandlade matchningstjänster*.

- Arbetsförmedlingen (2021c). *Jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2022–2025. Återrapport.*
- Arbetsgivarverket (2020). *En analys av löneskillnader mellan statsanställda kvinnor och män.* Dnr 2020/0455.
- Arbetsgivarverket (2021). *Löneskillnader mellan kvinnor och män i staten, påverkansfaktorer.*
- Arbetsmiljöverket (2013). *Under luppen – genusperspektiv på arbetsmiljö och arbetsorganisation.* Arbetsmiljöverket 2013:1
- Arbetsmiljöverket (2020). *Arbetsmiljön 2019.* Rapport 2020:2.
- Armstrong, A. W., Watson, A. J., Makredes, M., Frangos, J. E., Kimball, A. B. & Kvedar, J. C. (2009). "Text-Message Reminders to Improve Sunscreen Use: A Randomized, Controlled Trial Using Electronic Monitoring". *Arch Dermatol*, 145(11), 1230–1236.
- Aspers, P. (2013). *Marknader.* (1. uppl.) Stockholm: Liber.
- Babcock, L., Recalde, M. P., Vesterlund, L. & Weingart, L. (2017). "Gender Differences in Accepting and Receiving Requests for Tasks with Low Promotability". *American Economic Review*, 107(3), 714–47.
- Bagues, M. & Esteve-Volart, B. (2010). "Can Gender Parity Break the Glass Ceiling? Evidence from a Repeated Randomized Experiment." *Review of Economic Studies* (2010) 77, 1301–1328.
- Baker, M., Halberstam, Y., Kroft, K., Mas, A. & Messacar, D. (2019). *Pay transparency and the gender gap.* Working paper 25834. National Bureau of Economic Research. Massachusetts.
- Banaju, M, R., Greenwald, A, G. & Nosek, B, A. (2015). "Statistically Small Effects of the Implicit Association Test Can Have Societally Large Effects". *Journal of Personality and Social Psychology*, 108(4), 553–561.
- Baumann, H., Klenner, C. & Schmidt, T. (2019). *Wie wird das Entgelttransparenzgesetz in Betrieben umgesetzt? Eine Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018.* Report, 45. The Institute of Economic and Social Research.
- Begripsam (2018). *Svenskar med funktionsnedsättning och internet 2017.* Rapport.

- Begripsam (2020). *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet 2019*. Rapport.
- Behtoui, A. & Neergaard, B. (2010). "Social capital and wage differentials between immigrants and natives". *Work, Employment and Society*, 24(4), 761–779.
- Bennedsen, M., Simintzi, E., Tsoutsoura, M. & Wolfenzon, D. (2019). *Do firms respond to gender pay gap transparency?* Working paper 25435. National Bureau of Economic Research. Massachusetts.
- Bertrand, M., Chugh, D. & Mullainathan, S. (2005). "Implicit Discrimination". *American Economic Review*, 95(2), 94–98.
- Betänkande 2005/06: AU11, rskr. 2005/06:257.
- Betänkande 2008/09: AU1, rskr. 2008/09:115.
- Bianchi, S. (2000). "Maternal employment and time with children: Dramatic change or surprising continuity?". *Demography*, 37, 410–414.
- Bihagen, E. & Härkönen, J. (2014). "Könsskillnader i karriärer. Utveckling för kvinnor och män födda från 1925 till 1981". I Evertsson, M. & Magnusson, C (red). *Ojämlighetens dimensioner: uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige*, 212–234. Stockholm: Liber.
- Björklund, A. & Jäntti, M. (2011). *Inkomstfördelningen i Sverige*. Valfärdsrapport SNS.
- Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J. & Öckert, B. (2010). *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* Rapport IFAU 2010:13.
- Björklund, A., Jäntti, M., Robling, P O., Roine, J. och Waldenström, D. (2019). *Kapitalinkomster och inkomstfördelning*. Bilaga 3 till SOU 2019:62. Långtidsutredningen.
- Blomskog, S. & Bring, J. (2009). *Hur bör en arbetsvärderingsmodell specificeras? – en analys baserad på mångdimensionell beslutsteori*. Rapport IFAU 2009:19.
- Blundell, J. (2021). *Wage responses to gender pay gap reporting requirements*. Centre for Economic Performance vid London School of Economics and Political Science.

- Boschini, A. (2017). *Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden*. Rapport Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi ESO 2017:5.
- Boschini, A., Gunnarsson, K. & Roine, J. (2018). *Kvinnorna i toppen av den svenska inkomstfördelningen*. SNS Analys 48.
- Brandén, G. & Nybom, M. (2020). *Intergenerationell rörlighet. Tidigare forskning och utvecklingen i Sverige*. Rapport IFAU 2020:6.
- Bredgaard, T. & Larsen, F. (2007). "Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over?". *International Journal of Sociology*, 27 (7/8): 287–300.
- Bredström, A. & Gruber, S. (2015). "Language, culture and maternity care: 'Troubling' Interpretation in an Institutional Context". *Nordic Journal of Migration Research*, 5(2), 58–66.
- Breza, E., Kaur, S. & Shamdasani, Y. (2018). "The morale effects of pay inequality". *Quarterly Journal of Economics*, 133, 611–663.
- Brodkin, E. (2007). "Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (1), 1–33.
- Brodkin, E. (2011). "Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 253–277.
- Bundesministerium (2020). *Report by the Federal Government on the effectiveness of the Act to Promote Transparency in Wage Structures among Women and Men and on the state of implementation of the principle of equal pay in establishments with less than 200 employees (excerpt)*. Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, Germany Federal Government.
- Bursell, M. & Jansson, F. (2018). "Diversity preferences among employees and ethnoracial workplace segregation". *Social Science Research*, 74, 62–76.
- Bursell, M. (2014). "The Multiple Burdens of Foreign-Named Men – Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden". *European Sociological Review*, 30(3), 399–409.

- Bursell, M., Bygren, M. & Gähler, M. (2021). "Does employer discrimination contribute to the subordinate labor market inclusion of individuals of a foreign background". *Social Science Research*, 98.
- Bygren, M. & Gählers, M. (2007). *Kvinnors underrepresentation på chefspositioner – en familjeangelägenhet?* Rapport IFAU 2007:25.
- Bygren, M. & Gählers, M. (2012). "Family Formation and Men's and Women's Attainment of Workplace Authority". *Social Forces*, 90(3), 795–816.
- Bäck, H., Gissur Ó. Erlingsson, & Larsson, T. (2015). *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*. (4. uppl.). Stockholm: Liber.
- Böhlmark, A. & Lindquist, M. J. (2006). "Life-Cycle Variations in the Association between Current and Lifetime Income: Replication and Extension for Sweden". *Journal of Labor Economics*, 24(4), 879–900.
- Calleman, C. (2021). *En samling exempel av hur kollektivavtal, utöver lön, kan tänkas påverka livsinkomster för kvinnor och män – sammanfattning och observationer*. Underlagsrapport.
- Calmfors, L. (2018). *Industrins lönenormering kan och bör reformeras. Lönebildning för jämlikhet*, 4. Stockholm: 6F och Katalys.
- Card, D., Mas, A., Moretti, E. & Saez, E. (2012). "Inequalities at work: the effect of peer salaries on job satisfaction". *American Economic Review*, 102, 2981–3003.
- Carlson, L. (2021). *Likalönelagar i UK och Tyskland*. Underlagsrapport.
- Carlsson, M. & Eriksson, S. (2017). *Påverkar arbetssökandes ålder och kön chansen att få svar på jobbansökan? Resultat från ett fältexperiment*. Rapport IFAU 2017:8.
- Carlsson, M. & Rooth, D. (2007). "Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data". *Labour Economics*, 14(4), 716–729.
- Carlsson, R. & Rooth, D. (2012). "Warm and Competent Hassan = Cold And Incompetent Eric: The Harsh Equation of Real-life Hiring Discrimination". *Basic and Applied Social Psychology*, 34 (4), 359–366.

- Cheung, M. & Hellström, K. (2017). *Integration på svensk arbetsmarknad – ett internationellt perspektiv*. Arbetsförmedlingen Working Paper 2017:3.
- Cheung, M. & Wickström Östervall, L. (2019). *Beteendeintervention med konsekvenser. Effekter av att ändra default i statusen för matchningsbar*. Arbetsförmedlingen. Dnr Af-2019/0013 6839-2.
- Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknads-etablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlings-verksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*. Arbetsförmedlingen Working Paper 2018:2.
- Chicha, M-T. (2006). *A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts*. Working paper 49. ILO. Geneva.
- CIPD (2021). *Gender Pay Gap Reporting. How to calculate, publish, and communicate your gender pay gap*. Guide March 2021. Chartered Institute of Personnel and Development. Storbritannien.
- Cowper-Coles, M., Glennie, M., Mendes Borges, A. & Schmid, C. (2021). *Bridging the gap? An analysis of gender pay gap reporting in six countries*.
- Crompton, R. & Harris, F. (1998). "Explaining women's employment patterns: 'orientations to work' revisited". *The British Journal of Sociology*, 49(1), 118–36.
- CSN (2021). *CSN årsredovisning 2020*.
- Cullen, Z. & Perez-Truglia, R. (2017). *How Much Does Your Boss Make? The Effects of Salary Comparisons*. Working paper 24841. National Bureau of Economic Research. Massachusetts.
- Darvishpour, M. (2010). "Mannens maktförlust vid migrationen – en del. I "hedersförtryck" och konflikter inom invandrade Familjer". I: Hansson, M. (red.). *Perspektiv på manlighet och heder*. Stockholm: Gothia Förlag AB.
- De los Reyes, P. (2021). *Migrant mothers: work, nation and racialisation in Swedish official discourses 1970–2000*. Scandinavian Economic History Review.
- De los Reyes, P., Molina, I. & Mulinari, D. (red.) (2002). *Maktens (o)lika förklädnader: kön, klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige: en festskrift till Wuokko Knocke*. Stockholm: Atlas.

- Denk, T. (2010). "Comparative multilevel analysis: Proposal for a methodology". *International Journal of Social Research Methodology*, 13(1), 29–39.
- Dir. 2018:99. *En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen*.
- Dir. 2020:22. *En kommission för jämställda livsinkomster*.
- Dir. 2021:44. *Utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö*.
- Dittrich, M., Knabe, A. & Leipold, K. (2014). "Gender Differences in Experimental Wage Negotiations". *Economic Inquiry*, 52(2), 862–873.
- DO (2012). *Forskningsöversikt om rekrytering i arbetslivet*. Diskrimineringsombudsmannen. Oxford Research.
- DO (2014). *Delar av mönster – en analys av upplevelser av diskriminering och diskriminerande processer*. Diskrimineringsombudsmannen. Rapport 2014:1.
- DO (2016). *Sakligt motiverad eller koppling till kön? – En analys av arbetsgivares arbete med att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män*. Diskrimineringsombudsmannen. Rapport 2016:1.
- DO (2021). *Statistik 2015–2020. Statistik över anmälningar, tips och klagomål som inkommit till Diskrimineringsombuds-mannen åren 2015–2020*. Diskrimineringsombudsmannen. Rapport 2021:1.
- Dromey, J. & Rankin, L. (2018). *The fair pay report – how pay transparency can help tackle inequalities*. Institute for Public Policy Research. London.
- Ds 2020:29. *En utvecklad organisation för lokal statlig service – Slutredovisning*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Duchini, E., Simion, S. & Turrell, A. (2020). *Pay Transparency and Cracks in the Glass Ceiling*. University of Warwick, Department of Economics. Storbritannien.
- Duvander, A. Z. & Johansson, M. (2012). "What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use?" *Journal of European Social Policy*, 22(3), 319–330.
- Duvander, A. Z. (2015). *Familjepolitik för alla?: en ESO-rapport om föräldraperning och jämställdhet*. Stockholm: Finansdepartementet.

- Ehn, P. & Sundström, G. (red.). (2020). *Statlig förvaltningspolitisk för 2020-talet – en forskningsantologi*. Statskontoret.
- Eliason, T. (2013). *Löneutveckling bland invandrade och infödda – betydelsen av arbetsplatser och yrken*. Rapport IFAU 2013:5.
- Engwall, K. (2014). *Mötas av hinder – en analys av upplevelser av diskriminering som har samband med diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning*. Rapport DO 2014:2.
- Ennerberg, E. (2017). *Destination employment? Contradictions and ambiguities in Swedish labour market policy for newly arrived migrants*. Lund: Lunds universitet, 2017.
- Eriksson, I. (2018). *Nudging och pensioneringsbeslut*. Rapport 22 till Delegationen för senior arbetskraft (SOU 2018:10).
- Eriksson, M. & Ulmestig, R. (2017). "Financial consequences of leaving violent men – women survivors of domestic violence and the social assistance system in Sweden". *European Journal of Social Work*, 20(4), 560–571.
- Eriksson, M. & Ulmestig, R. (2021). "It's Not All About Money": Toward a More Comprehensive Understanding of Financial Abuse in the Context of VAW". *Journal of Interpersonal Violence*, 36(3–4).
- ESF (2017). *Diskriminering i arbetslivet. Var den finns – och hur vi vet*. Rapport Svenska ESF-rådet.
- 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).
- EU-kommissionen (2017). *Iceland: Equal pay certification legalised*. Olafsson, S., ESPN Flash Rapport 2017/55.
- EU-kommissionen (2020). *Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on 'equal pay for equal work or work of equal value'*. Commission staff working document. {SWD (2020) 50 final}. Bryssel.
- EU-kommissionen (2021a). *Will soft law reduce the gender pay gap?* Peer Review on "Reducing the gender pay gap through pay transparency – legislative measures and digital tools targeted at employers". Peer Country Comments Paper – Germany. Mutual Learning Programme. Online, 15–16 April 2021.

- EU-kommissionen (2021b). *Impact assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms*. Commission staff working document. SWD (2021) 41 final.
- EU-kommissionen (2021c). *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och för män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer*. Bryssel 2021/0050 COD.
- Ferrarini, T., Palme, J., Sjöberg, O. & Nelson, K. (2012). *Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv: en institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010*. Stockholm: Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Finanspolitiska Rådet (2014). *Svenska finanspolitik*. Rapport.
- Finanspolitiska Rådet (2018). *Svensk finanspolitik*. Rapport.
- Folke, O. & Rickne, J. (2016). "Electoral Competition and Gender Differences in Political Careers". *Quarterly Journal of Political Science*, 11(1), 59–102
- Folke, O., Rickne, J., Tanaka, S. & Tateishi, Y. (2020). Sexual Harassment of Women Leaders. *Daedalus*, 149(1), 180–197.
- Folkhälsomyndigheten (2021). *Folkhälsans utveckling. Årsrapport 2021*. Artikelnummer: 21014.
- Forslund, A., Liljeberg, L. & Åslund, O. (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Rapport IFAU 2017:14.
- Fortin, N., Lemieux, T. & Firpo, S. (2011). *Decomposition methods in economics*. Handbook of Labor Economics, (4). (red.) Eds Card, D., Ashenfelter, D. North – Holland, Amsterdam. 1–102.
- Forum för levande historia (2021). *Erfarenheter av rasism i kontakt med svenska myndigheter och andra offentliga verksamheter – en kunskapsöversikt*. Rapport.
- Fransson (red.) (2007). *Marknaden – saklig grund för lönesättning?* Antologi. Norstedts juridik.

- Fransson, S. & Stüber, E. (2019). *Nya metoder för jämställda löner – insyn, rapportering och certifiering*. Festskrift till Örjan Edström. Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet, 41, 109–123.
- Fransson, S. & Stüber, E. (2017). *Supplement till Diskrimineringslagen*. Norstedts juridik.
- Fransson, S. (2000). *Lönediskriminering – en arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikten mellan kollektivavtal och lag*. Lustus förlag.
- Frisén, A., Carlsson, J. & Wängqvist, M. (2014). "Doesn't Everyone Want That? It's Just a Given" Swedish Emerging Adults' Expectations on Future Parenthood and Work/Family Priorities". *Journal of Adolescent Research*, 29(1), 67–88.
- Funktionsrätt Sverige (2019a). *Respekt för rättigheter? Rapport om hur Sverige lever upp till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2019*.
- Funktionsrätt Sverige (2019b). *Kort enkät om erfarenheter av kontakt Försäkringskassan*. Rapport.
- Försäkringskassan (2018). *Föräldraskapsideal och deras förverkligande. En forskarrapport om föräldrars uppfattning om vad som underlättar och förhindrar ett delat föräldraskap i Sverige*. Socialförsäkringsrapport 2018:3.
- Försäkringskassan (2019). *Reserverade dagar ökar pappors uttag av föräldrapenning*. Försäkringskassan Korta analyser 2019:1.
- Försäkringskassan (2020a). *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2020*. Rapport. Svar på regeringsuppdrag.
- Försäkringskassan (2020b). *Försäkringskassan årsredovisning 2019*.
- Försäkringskassan (2020c). *Förlängt arbetsliv förutsättningar, utmaningar och konsekvenser. Rapport från forskarseminariet i Umeå 15–16 januari 2020*. Socialförsäkringsrapport 2020:5.
- Försäkringskassan (2021a). *Försäkringskassan årsredovisning 2020*.
- Försäkringskassan (2021b). *Inriktning för jämställdhetsintegrering 2022–2025*. Återrapport.

- Gamage, D. K., Kavetsos, G. & Mallick, S. & Sevilla, A. (2020). *Pay Transparency Initiative and Gender Pay Gap: Evidence from Research-Intensive Universities in the UK*. Discussion Paper 13635. Institute of Labor Economics.
- Gauthier, A. H., Smeeding, T. M. & Furstenberg, F. F. (2004). "Are Parents Investing Less Time in Children? Trends in Selected Industrialized Countries". *Population and Development Review*, 30(4), 647–672.
- Grönlund, A. & Öun, I. (2020). "Minding the care gap: Daycare usage and the negotiation of work, family and gender among Swedish parents". *Social Indicators Research*, 151(1), 259–280.
- Gschwind, L. (2021). *Minskat socialt skydd bland utrikes födda: ett resultat av en reformerad arbetslöshetsförsäkring?* Rapport IFAU 2021:3.
- Gunnarsson, Å. (2021) *Skattesystemets betydelse för jämställda livsinkomster*. Underlagsrapport.
- Haeseler, L. (2013). "Practitioner perspectives of the economic coping experiences of women of domestic violence abuse". *Journal of Evidence-Based Social Work*, 10(1), 1–9.
- Hagman, W. (2018). *When are nudges acceptable?: Influences of beneficiaries, techniques, alternatives and choice architects*. Institutionen för beteendevetenskap och lärande, psykologi, Filosofiska fakulteten, Linköpings universitet.
- Haider, S. & Solon, G. (2006). "Life-Cycle Variation in the Association between Current and Lifetime Earnings". *American Economic Review*, 96(4), 1308–1320.
- Hall, P. & Löfgren, K. (2006). *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Hansson, Å. (2008). *Skatter, entreprenörskap och nyföretagande*. Stockholm: Globaliseringsrådet.
- Harju, J., Jysmä, S., Koivisto, A. & Kosonen, T. (2021). *Does Household Tax Credit Increase Demand and Employment in the Service Sector?* Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:1.
- Harryson, L. (2013). *An equal share, that's my medicine. Work, gender relations and mental illness in a Swedish context*. Umeå: Umeå Universitet.

- Hartog, J. (2000). "Overeducation and earnings: Where are we, where should we go?". *Economics of Education Review*, 19, 131–147.
- Hederos, K., Jäntti, M. & Lindahl, L. (2017). "Gender and inequality of opportunity in Sweden". *Social Choice and Welfare*, 49, 605–635.
- Heinz, M., Normann, H. & Holger, A. R. (2016). "How competitiveness may cause a gender wage gap: Experimental evidence. Social identity and discrimination". *European Economic Review November*, 90, 336–349.
- Hellerstein, J. K., Neumark, D. & Troske, K. (2002). Market Forces and Sex Discrimination. *Journal of Human Resources*, 37(2), 353–380.
- Herz, M. (2012). *Från ideal till ideologi*. Örebro: Örebro universitet.
- Hofman, J., Nightingale, M., Bruckmayor, M. & Sanjurjo, P. (2020). *Equal Pay for Equal Work: Binding pay-transparency measures*. Study for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020.
- Holmström, C. (2020). *Företagens storlek*. Ekonomifakta.
- Hultin, H., Lundberg, M., Lundin, A. & Magnusson, C. (2016). "Do overeducated individuals have increased risks of ill health?: a Swedish population-based cohort study". *Sociology of health & illness*, 38, 980–995.
- Hussenius, J. & Selén, J. (1994). *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell*. Rapport ESO 1994:135. Stockholm: Finansdepartementet.
- Håkansson Bolve, M., Jebari, K., Magnusson, M., Manzizila, G. & Vartanova, I. (2017). *Kunskaphöjande åtgärder om afrofobi. En pilotstudie*. Institutet för framtidsstudier. Rapport IFF 2017:1.
- Härenstam, A. (2017). "Inclusion, sustainability, and equality: how can research contribute?". *Society, Health & Vulnerability*, 8(1).
- IFAU (2020). Remissvar SOU 2020:46.
- IMF (2015). *Inequality and Fiscal Policy*. Clements B.J., Ruud de Mooij, A., Gupta S., and Keen, M. International Monetary Fund.

- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2020). *Den nya arbetsmarknaden – Utmaningar för dagens arbetslöshetsförsäkring*. IAF 2020:3.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2013). *Vårdbidrag och framtida inkomster De långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av att få barn med särskilda behov*. Rapport ISF 2013:18.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2016). *Tidsbegränsade anställningar och sjukförsäkringen*. Rapport ISF 2016:1.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2017). *Kvinnors och mäns pensioner – En analys av skillnader och spridning i pensionsinkomster i dag och i framtiden*. Rapport ISF 2017:8.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2018). *Tidigt utträde från arbetslivet bland kvinnor och män – En analys av utträdesåldrar och utträdesvägar för olika grupper på arbetsmarknaden*. Rapport ISF 2018:10.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2020). *Digitala myndigheter och odigitala medborgare. En granskning av allmänhetens kontakter med Pensionsmyndigheten*. Rapport ISF 2020:8.
- Internetstiftelsen (2018). *Svenskarna och internet 2017*. Rapport.
- Internetstiftelsen (2020). *Svenskarna och internet 2019*. Rapport.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (2015). *Governing the embedded state: the organizational dimension of governance*. (1.ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, M. & Katz, K. (2007). *Underutnyttjad utbildning och lönegapet mellan kvinnor och män*. Rapport IFAU 2007:11.
- Jones, L. & Bazeley, A. (2020). *Gender pay gap reporting: a comparative analysis*. Thomson Reuters Foundation.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019:1). *Jämställdhetsintegrering i myndigheter*. Rapport 2019:1.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019:5). *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning – Kartläggning av utmaningar för att nå det andra jämställdhetspolitiska delmålet*. Rapport 2019:5.
- Jämställdhetsmyndigheten (2020:2). *Fokus på inkomstgap – inte bara löneskillnader*. Rapport 2020:2.

- Jämställdhetsmyndigheten (2020:5). *Styrning ger resultat – Jämställdhetspolitiska åtgärder 2019*. Rapport 2020:5.
- Jämställdhetsmyndigheten (2021:11). *Delredovisning (1:5) av Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering, i statliga myndigheter 2020–2025*. Rapport 2021:11.
- Jämställdhetsmyndigheten (2021:12). *Stärkt jämställdhet genom JiM+ – Delredovisning av uppdrag att utveckla en modell för systematiskt erfarenhetsutbyte kring jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering*. Rapport 2021:12.
- Jämställdhetsmyndigheten (2021:2). *Psykisk ohälsa och andra aspekter av hälsa – Uppföljning av det jämställdhetspolitiska delmålet om en jämställd hälsa*. Rapport 2021:2.
- Jämställdhetsmyndigheten (2021:24). *Hur har Covid-19-pandemin påverkat den ekonomiska jämställdheten? En kunskapsammansättning*. Rapport 2021:24.
- Jämställdhetsmyndigheten (2021:6). *Könsdiskriminering, sexuella trakasserier och ohälsa i arbetslivet*. Rapport 2021:6.
- Jämställdhetsmyndigheten (2021:7). *Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa*. Rapport 2021:7.
- Jäntti, M. & Roine, J. (2021). *Får varje generation högre inkomster än sina föräldrar? – Frågor och svar om absolut inkomströrlighet i Sverige*. Underlagsrapport Finanspolitiska Rådet.
- Kallifatides, M. (2019). *Vägar till jämställda löner inom arbetarklassen. Lönebildning för jämlikhet, 5. Ett projekt av 6F – fackförbund i samverkan*.
- Kantar Sifo (2021). *Livslång ekonomi*. Ett projekt av Fredrika Bremer-förbundet. Kantar public.
- Keloharju, M., Knüpfer, S. & Tåg, J. (2016). *Equal Opportunity? Gender Gaps in CEO Appointments and Executive Pay*. Research Institute of Industrial Economics. Working Paper 16-092.
- Kjellberg, A. (2020). *Den svenska modellen i en oviss tid. Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad*. Rapport. Arena idé.

- Kommissionen för jämställda livsinkomster (2021) *Kartläggning av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, samt översyn av myndigheters information och vägledning ur ett jämställdhetsperspektiv*. Delredovisning av Kommissionen för jämställda livsinkomster. Komm2021/00077/A 2020:01-1.
- Konjunkturinstitutet (2011). *Lönebildningsrapporten 2011*. Rapport.
- Konjunkturinstitutet (2013). *Lönebildningsrapporten 2013*. Rapport.
- Konjunkturrådet (2018). *Kapitalbeskattningens förutsättningar*. Rapport. Waldenström, D., Bastani, S. & Hansson, Å. SNS Förlag.
- Kontigo (2014). *Nulägesanalys av jämställt bemötande vid Skatteverket*. Rapport.
- Kontigo (2018). *Jämställt bemötande – Nulägesanalys av bemötande vid fyra servicekontor*. Rapport.
- Kullander, M. & Tønnes Lönnroos, L. (2016). *Styrning av arbetsmarknaden i Norden – Komparativ studie av arbetsmarknadspolitikens styrning i Norden*. Nordiska ministerrådet. Oxford Research. TeamNord 2016:556.
- Lang, K. (1986). "A Language Theory of Discrimination". *The Quarterly Journal of Economics*, 101(2), 363–382.
- Larsson, J. K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad: hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Falun: Atlas.
- Larsson, J. K. (2019). *Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlares handlingsmönster kan leda till ökad jämställdhet*. Arbetsförmedlingen analys 2019:9.
- Laun, L., Liljeberg, L. & Åslund, O. (2020). *Utrikes födda och välfärdssystemen*. Rapport IFAU 2020:19.
- Le Grand, C. (1997). "Kön, lön och yrke – yrkessegregering och lönediskriminering mellan män och kvinnor". Kapitel 2 i SOU 1997:136. *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?* Stockholm: Fritzes.

- Le Grand, C., Szulkin, R. & Thålin, M. (2001). "Lönestrukturens förändring i Sverige". Kapitel 4 i SOU 2001:53. *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*.
- Leythienne, D. & Pérex-Julián, M. (2021). *Gender pay gaps in the European Union – a statistical analysis*. 2021 edition. Statistical Working paper. Eurostat.
- Leythienne, D. & Ronkowski, P. (2018). *A decomposition of the unadjusted gender pay gap using Structure of Earnings Survey data*. 2018 edition. Statistical Working paper. Eurostat.
- Liebman, J. B. & Luttmer, E., F.P. (2011). *Would People Behave Differently If They Better Understood Social Security? Evidence From a Field Experiment*. Working paper 17287. National Bureau of Economic Research. Massachusetts.
- Lindberg, H. M., Karlson, N. & Grönback, J. (2015). *Svenska konfliktregler i ett internationellt perspektiv*. Stockholm: Ratio.
- Lindholm, K. (red.) (2011). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- LO (2016). *Lönerapport 2016. Löner och löneutveckling år 1913–2015 efter klass och kön*. Landsorganisationen i Sverige. Rapport.
- LO (2021). *Anställningsformer år 2020. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990–2020*. Landsorganisationen i Sverige.
- Lundberg, J., Kristenson, M. & Starrin, B. (2009). "Status incongruence revisited: associations with shame and mental wellbeing". *Sociology of Health & Illness*, 31, 478–493.
- Lundborg, P. (2021). *Föräldraskap – ett hinder i karriären*. SNS analys 78.
- Lundby-Wedin, W. (2011). "Medlingsinstitutet vid ett vägskäl". *Röster om lönebildning och medling*, 57–64. Medlingsinstitutet.
- Länsstyrelsen Stockholm (2018). *Antisvart rasism och diskriminering på arbetsmarknaden*. Länsstyrelsen Stockholm & Uppsala universitet.
- Löfström, Å. (2005). "En könssegregerad arbetsmarknad – hinder för fria val och effektiv matchning?". *Ekonomisk Debatt*, 8(33).
- Lönelotsarna (2020). *Strukturella löneskillnader 2019. På hela arbetsmarknaden och i välfärdens bristyrken*. September 2020.

- Mas, A. (2017). "Does transparency lead to pay compression?" *Journal of Political Economy*, 125, 1683–1721.
- McKinsey & Company (2018). *Delivering through diversity*. Rapport.
- McRae, S. (2003). "Constraints and choices in mothers' employment careers: a consideration of Hakim's preference theory". *British Journal of Sociology*, 54, 317–338.
- Medlingsinstitutet (2015). *Lönebildning och jämställdhet*. Rapport.
- Medlingsinstitutet (2018). *Yrke, lön och kön – En kartläggning av löneläget för 383 yrken mellan 2014 och 2017 – ett jämställdhetsperspektiv*. Rapport.
- Medlingsinstitutet (2020a). *Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2019. Vad säger den officiella lönestatistiken?* Rapport.
- Medlingsinstitutet (2020b). *Många svar på samma fråga*. Faktablad.
- Medlingsinstitutet (2021a). *Löneskillnader mellan kvinnor och män 2020. Vad säger den officiella lönestatistiken?* Rapport.
- Medlingsinstitutet (2021b). *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2020*. Årsrapport.
- Meyerson, E. M. & Petersen, T. (1997). "Är kvinnor utsatta för lönediskriminering?". *Ekonomisk Debatt*, 25(1), 17–23.
- Meyersson Milgrom, E. M., Petersen, T. & Snartland, V. (2001). "Equal Pay for Equal Work? Evidence from Sweden and a Comparison with Norway and the U.S.". *The Scandinavian Journal of Economics*, 103(4), 559–583.
- Migrationsverket (2021) *Migrationsverkets årsredovisning 2020*.
- Mills, M., van de Bunt, G., G. & de Bruijn, J. (2006). "Comparative Research: Persistent Problems and Promising Solutions". *International Sociology*, 21(5), 619–631.
- Myndigheten för delaktighet (2016). *En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle – MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet*. Rapport 2016:13.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. (2020). *Skattesubventioner riktade till branscher – vad ger de för sysselsättnings effekter?* Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Rapport 2020:01.

- Måwe, I. (2019). *Likalön i Norden – lagar och politiska strategier*. Nordisk information för kunskap om kön (NIKK). Göteborg.
- Nationellt center för kvinnofrid (2014). *Våld och hälsa – En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*. Rapport NCK 2014:1.
- Neergaard, A. (2004). *Arbetsförmedlarna på en rasifierad arbetsmarknad: förändrare, förstärkare eller bara förvaltare?* Norrköping: Themes.
- Neergaard, A. (2009). "Racialisation in the labour market: in search of a theoretical understanding". *European perspectives on exclusion and subordination: the political economy of migration*. 201–221.
- Neergaard, A. (2021). "Klassamhällets rasifiering i arbetslivet". I Suhonen, D., Therborn, G. & Weitz, J. (red.). *Klass i Sverige: ojämlikheten, makten och politiken i det 21:a århundradet*. Lund: Arkiv förlag.
- Nekby, L. (2006). "Att mäta diskriminering". Kapitel 3 i SOU 2006:60. *Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm: Fritzes.
- Nordiska Ministerrådet (2018). *Nyanlända kvinnors etablering. En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna*. TemaNord 2018:520.
- NSPH (2015). *Vem hjälper dem som hjälper*. Rapport.
- Nyberg, A. (2013). "RUT-avdraget – subventionering av vit sysselsättning eller av höginkomsttagares fritid?". *Fronesis*, 42–43, 114–130.
- Näringsdepartementet (2000). *Att synliggöra löneskillnader mellan kvinnor och män*.
- Odeberg, E. (2021). "Arbetarrörelsens blinda fläck: om kvinnors prekära arbeten". I Suhonen, D., Therborn, G. & Weitz, J. (red.) (2021). *Klass i Sverige: ojämlikheten, makten och politiken i det 21:a århundradet*. Lund: Arkiv förlag.
- Odelstad, J. (2017). *Likvärdigt arbete och teorin om mellanbegrepp*. Högskolan i Gävle, Akademin för teknik och miljö, Avdelningen för Industriell utveckling, IT och Samhällsbyggnad, Besluts-, risk- och policyanalys.

- OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018a). *International Migration Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018b). *Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021a). *Pay Transparency Policies to Close the Gender Wage Gap*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021b). *OECD Economic Surveys: Iceland 2021*. Overview. OECD Publishing, Paris.
- Offer, S. (2014). "The Costs of Thinking About Work and Family: Mental Labor, Work–Family Spillover, and Gender Inequality Among Parents in Dual-Earner Families". *Sociological Forum*, 29(4).
- Ownershift (2021). *Vem äger marken du går på? En kartläggning av kvinnors & mäns hus- och markägande*.
- Pailhe, A., Solaz, A. & Stanfors, M. (2021). "The Great Convergence? Gender and Unpaid Work in Europe and the United States". *Population and Development Review*, 47(1), 181–217.
- Pensionsmyndigheten (2018). *Varför får kvinnor och män olika mycket inkomstpension? Svar på regleringsbrevsuppdraget 2018*.
- Pensionsmyndigheten (2020) *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2019*.
- Pensionsmyndigheten (2021) *Pensionsmyndighetens årsredovisning 2020*.
- Perez-Truglia R. (2020). "The effects of income transparency on well-being: Evidence from a natural experiment". *American Economic Review*, 110, 1019–54.
- Pettersson, T. & Pettersson, T. (2003). *Fördelning ur ett livscykel-perspektiv*. Bilaga 9 till SOU 2003:110. Långtidsutredningen.
- Piketty, T. (2015). *Kapitalet i tjugoförsta århundradet*. Stockholm: Karneval.
- Ramsberg, F. (2016). *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om "nudging"*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2016:7.

- Regeringen (2016). *Nationell Upphandlingsstrategi*.
- Regeringen (2017). *Uppdrag till Diskrimineringsombudsmannen om särskilda insatser för att motverka diskriminering*. (Ku2017/01798/DISK).
- Regeringens proposition 1978/79:175. *Med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet m.m.*
- Regeringens proposition 1993/94:147. *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar*.
- Regeringens proposition 1999/2000:143. *Ändring i jämställdhetslagen m.m.*
- Regeringens proposition 2005/06:155. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.
- Regeringens proposition 2007/08:100. *Budgetpropositionen för 2008*.
- Regeringens proposition 2007/08:95. *Ett starkare skydd mot diskriminering*.
- Regeringens proposition 2009/10:60. *Nyanlända invandras arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.
- Regeringens proposition 2015/16:135. *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*.
- Regeringens proposition 2018/19:1. *Budgetpropositionen för 2019*.
- Regeringens proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021*.
- Regeringens proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022*.
- Regeringens skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.
- Regeringens skrivelse 2017/18:47. *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning*.
- Regeringens skrivelse 2020/21:92. *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.
- Regeringsbeslut A2021/01442. *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2021–2025*.
- Regeringsuppdrag Ku2017/01798/DISK. *Uppdrag till Diskrimineringsombudsmannen om särskilda insatser för att motverka diskriminering*.

- Rickne, J. (2019). *Kvinnor med flyktningbakgrund i rutsubventionerade företag*. SNS analys 56.
- Riksrevisionen (2010). *Enhetlig beskattning?* Granskningsrapport RiR 2010:11.
- Riksrevisionen (2015:13). *Regeringens jämställdhetsatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?* RiR 2015:13.
- Riksrevisionen (2015:3). *Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?* RiR 2015:3.
- Riksrevisionen (2018:33). *Jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken – ett outnyttjat verktyg*. RiR 2018:33.
- Riksrevisionen (2019:16). *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen*. RiR 2019:16.
- Riksrevisionen (2019:19). *Jämställd sjukfrånvaro – bedöms män och kvinnor likavärdigt i sjukskrivningsprocessen?* RiR 2019:19.
- Riksrevisionen (2020:2). *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*. RiR 2020:2.
- Romilson, C. (2018). *En utvecklad lönebildningsmodell*. Rapport Akademikerförbundet SSR.
- Rooth, D. (2010). "Automatic associations and discrimination in hiring: Real world evidence". *Labour Economics*, 17(3), 523–534.
- Saco (2009). *Inte bara lön. En studie av akademikers löneförmåner och lönebonus*. Granqvist, L. Rapport.
- Saco (2011). *Alla dessa siffror – Viktigt om löner och löneutveckling*. Pokarzhevskaya, G. Rapport.
- Saco (2015). *En tredelad föräldraförsäkring – Nulägesbeskrivning*. Andrén, T. & Ljunglöf, T. Rapport.
- Saco (2018). *Löneskillnader mellan yrken och den könsuppdelade arbetsmarknaden*. Andrén, T. Rapport.
- Saco (2020). *Lönar sig högre utbildning?* Livslönerapport 2020.
- Saco (2021). *Livslöner för kvinnliga och manliga akademiker*. Ljunglöf, T. & Simonsen, L. Rapport.
- SCB (2012). *SSYK2012. Standard för svensk yrkesklassificering*. MIS 2012:1. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2018:3). *Välfärd*. Nr 3/2018, Välfärd sedan 1981.

- SCB (2018a). *IT bland individer 2017*. Undersökning. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2018b). *Riktlinjer för vad som är officiell statistik*. Riktlinjer fastställda av SCB. Dnr 2018/495. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2019a). *Kvalitetsdeklaration. Lönestrukturstatistik, hela ekonomin*. Medlingsinstitutet. Version 2019-06-18. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2019b). *Inkomstrapport 2017 – individer och hushåll*. Ekonomisk välfärdsstatistik 2019:1. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2020:2). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2019*. Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2020:2.
- SCB (2020a). *Yrkesregistret med yrkesstatistik 2018*. ISSN 1654-2894 Serie AM – Arbetsmarknad. Utkom den 5 mars 2020.
- SCB (2020b). *Kvalitetsdeklaration. Arbetskraftsundersökningarna (AKU), 2020-02-23*.
- SCB (2020c). *Kvalitetsdeklaration. Registerbaserad lönesummestatistik (LSUM), 2020-11-26*.
- SCB (2020d). *Rapport om AKU-händelsen 2019. Redovisning av SCB:s regeringsuppdrag*. Dnr A2020/0711. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2020e). *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet 2020*.
- SCB (2021:1). *Hushållens ekonomiska standard 2019*. Ekonomisk välfärdsstatistik 2021:1.
- SCB (2021:2). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2020*. Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2021:2.
- SCB (2021a). *Arbetskraftsundersökningarna (AKU)*. Enkät 2021-01-14.
- SCB (2021b). *Det statistiska registrets framställning och kvalitet. Inkomst- och taxeringsregistret (IoT)*. Version 2021-03-03. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2021c). *Metadokumentation. Indikatorer för hållbar utveckling*. SCB Agenda 2030. Version 2021-04-01. Statistiska Centralbyrån.

- SCB (2021d). *Kvalitetsdeklaration. Yrkesregistret med yrkesstatistik (YrkesReg)*. Version 2021-03-04. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2021e). *Kvalitetsdeklaration. Befolkningens utbildning*. Version 2021-05-06. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2021f). *Kvalitetsdeklaration. Lönestrukturstatistik, hela ekonomin*. Medlingsinstitutet. Version 2021-06-22. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2021g). *Kvalitetsdeklaration. Lönestrukturstatistik, privat sektor (SLP)*. Medlingsinstitutet. Version 2021-05-18. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2021h). *Sveriges officiella statistik. Årlig rapport, 2020*.
- SCB (2021i). *Kvantitativ uppföljning av arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2020*. Statistiska Centralbyrån.
- Schou, J. & Pors, A. S. (2019). "Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare". *Social Policy & Administration*, 53(3), 464–477.
- SEB (2021). *Hundra år till jämställda pensioner? Rapport*.
- Sibbmark, K., Söderström, M. & Åslund, S. (2016). *Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna*. Rapport IFAU 2016:19.
- Skatteverket (2018). *Skattesystemets utveckling 2006–2015 – Fördjupas analys av rot- och rutavdrag, investeringssparkonto och delägare i fåmansbolag ur ett jämställdhetsperspektiv*.
- Skatteverket (2021a). *Nudge eller hot? – En jämförelse av mjuka och hårda incitament till skatteinbetalning*. Rapport.
- Skatteverket (2021b). *Inriktning för Skatteverkets arbete med jämställdhetsintegrering 2022–2025*. Återrapport.
- Skatteverket (2021c) *Skatteverkets årsredovisning 2020*.
- Skolverket (2018). *Övergången från gymnasieskola till högskola – sammanställning av befintlig statistik och övrig kunskap*. Promemoria.
- Socialstyrelsen (2021a). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning*. Lägesrapport 2021.
- Socialstyrelsen (2021b). *Statistik om graviditeter, förlossningar och nyfödda barn 2020*.

- Soss, J., Fording, R. & Schram, S. F. (2011). "The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 203–232.
- SOU 1993:7. *Löneskillnader och lönediskriminering – om kvinnor och män på arbetsmarknaden*. Betänkande av Löneskillnadsutredningen.
- SOU 1997:136. *Kvinnors och mäns löner- varför så olika?* Kvinnomaktutredningen.
- SOU 1997:87. *Kvinnor, män och inkomster – Jämställdhet och oberoende*. Kvinnomaktutredningen.
- SOU 1999:91. *En översyn av jämställdhetslagen*.
- SOU 2000:3. *Välfärd vid vägskalet*. Delbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut.
- SOU 2002:30. *Märk – värdig jämställdhet*. Betänkande av Utredningen om frågan om frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster.
- SOU 2003:110. *Långtidsutredningen*. Huvudbetänkande.
- SOU 2006:32. *God sed vid lönebildning*. Utvärdering av Medlingsinstitutet.
- SOU 2006:40. *Utbildningens dilemma – Demokratiska ideal och andrafierande praxis*. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.
- SOU 2011:40. *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*. Betänkandet av Månadsuppgiftsutredningen.
- SOU 2012:31. *Sänkta trösklar – högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet*. Slutbetänkande av FunkA-utredningen.
- SOU 2012:83. *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*. Slutbetänkande av Statistikutredningen.
- SOU 2014:41. *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*. Betänkande av Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering.
- SOU 2015:50. *Hela lönen, hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*. Slutbetänkande av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.

- SOU 2015:86. *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*. Betänkande av Jämställdhetsutredningen.
- SOU 2016:87. *Bättre skydd mot diskriminering*. Betänkande av Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering.
- SOU 2017:101. *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen*. Slutbetänkande av Utredningen om en modern föräldraförsäkring.
- SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning.
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.
- SOU 2019:65. *Långtidsutredningen 2019*. Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2020:37. *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster.
- SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet*. Jämlikhetskommissionens slutbetänkande.
- SOU 2020:79. *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området*. Delbetänkande av Utredningen för vissa frågor i diskrimineringslagen.
- SOU 2021:52. *Vilja välja vård och omsorg – En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre*. Betänkande av utredningen Nationell samordnare för kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre.
- Stanfors, M. & Welander Tärneberg, A. (2020). *Det obetalda hem- och omsorgsarbetets fördelning mellan kvinnor och män – en fråga om jämställdhet med relevans för ekonomisk jämlikhet*. Underlagsrapport till SOU 2020:46.
- Stanfors, M. (2015). *En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet: delmål 3*. Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen.

- Stanfors, M. (2018). "Var kvinnor svåra att organisera? En analys av fackföreningsmedlemskap kring förra sekelskiftet". *Ekonomisk Debatt*, 46(6), 26–37.
- Statens Servicecenter (2021). *Årsredovisning för 2020*.
- Statskontoret (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*. Slutrapport. Rapport 2019:4.
- Stüber, E. (2020). *Pay transparency – ett nordiskt perspektiv med Island som utgångspunkt*. Underlagsrapport.
- Svenaesus, L. (2017). *Konsten att upprätthålla löneskillnader mellan kvinnor och män: En rättssociologisk studie av regler i lag och avtal om lika lön*. Lunds universitet.
- Svenaesus, L. (2020). *Kanadamodellen – kollektivavtal i kampen mot sexuella trakasserier*. Arena Idé.
- Svenaesus, L. (2021). *Likalönelagar i Kanada*. Underlagsrapport.
- Svenskt Näringsliv (2018). *Anställdas syn på lön, motivation och prestation. En undersökning av lönesättning i privat sektor*.
- Svenskt Näringsliv (2021a). *Fakta om löner och arbetstider 2021*.
- Svenskt Näringsliv (2021b). *Näringslivets Yrkesklassifikation 2021 – NYK. Beskrivning av klassifikationen – Systematisk beskrivning*.
- Säve-Söderbergh, J. (2017). *Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:6.
- TCO (2019). *Har du märkt av någon skillnad på din arbetsplats före och efter metoo?* Intervjuundersökning genomförd av Novus.
- Tellhed, U. & Adolfsson, C. (2018). "Competence and confusion: How stereotype threat can make you a bad judge of your competence". *European Journal of Social Psychology*, 48(2), 189–197.
- Tellhed, U., Bäckström, M. & Björklund, F. (2017). "Will I fit in and do well? The importance of social belongingness and self-efficacy for explaining gender differences in interest in STEM- and HEED-majors". *Sex Roles*, 77, 86–96.
- Tellhed, U., Bäckström, M. & Björklund, F. (2018). "The role of ability beliefs and agentic vs. communal career goals in adolescents' first educational choice. What explains the degree of gender-balance?" *Journal of Vocational Behavior*, 104, 1–13.

- Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Tillväxtverket (2019). *Att fortsätta välja jämställdhet*. Rapport.
- Tolman, R. & Wang, H. (2005). "Domestic violence and women's employment: Fixed effects models of three waves of women's employment study data". *American Journal of Community Psychology*, 36(1-2), 147–158.
- Trygged, S., Hedlund, E. & Kåreholt, I. (2013). "Våldsutsatta kvinnor drabbas av långsiktiga negativa ekonomiska konsekvenser". *Socialmedicinsk tidskrift*, 4, 604–612.
- Uldry, M. (2019). *European Human Rights Report. Ensuring the rights of persons with disabilities to equality and non-discrimination in the European Union*. European Disability Forum, 3.
- Upphandlingsmyndigheten (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2020*. Rapport 2020:4. Dnr UHM-2020-0150.
- Upphandlingsmyndigheten (2021). *Upphandlingsmyndighetens budgetunderlag för 2022–2024*. Dnr UHM-2021-001.
- Von Buxhoeveden, M. (2019). *Hur påverkar anslutningsgraden till a-kassan lönebildningen?* Rapport IFAU 2019:15.
- Världsbanken (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank.
- Wagner, I. & Grødem, A. (2018). *Sertifiserat likestilling: Likelønnsstandarder på Island*. Report – Institute for Social Research. 2018:10.
- Wagner, I. (2018). *Certified Equality: The Icelandic Equal Pay Standard*. Institutt for samfunnsforskning, Institute for Social Research. Report 2018:10.
- Wagner, I. (2020). "Equal Pay for Work of Equal Value? Iceland and the Equal Pay Standard". *Social Politics 2020*. Oxford University Press. 1–20.

- Wikström, H. (2011). "Den problematiska invandrarfamiljen. En postkolonial analys av kunskapsbildning kring hedersrelaterat våld som styrning av familjer i Sverige". I: M. Eriksson, M. Bergman & R. Klint (red.). *Föräldraskapets politik*. Stockholm: Dialogos förlag.
- Wikström, H. (2012). "Familj, heder och svenskhet". I: M. Herz (red.). *Kritiskt socialt arbete*. Malmö: Liber.
- Zamac, J. (2012). *Kön och pension. Utfall i det nya pensionssystemet*. Institutet för framtidsstudier.

Kommittédirektiv 2020:22

En kommission för jämställda livsinkomster

Beslut vid regeringssammanträde den 5 mars 2020

Sammanfattning

En kommitté i form av en kommission för jämställda livsinkomster får i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Kommissionens förslag ska bidra till det övergripande målet för jämställdhetspolitiken, att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Kommissionen ska främst lämna förslag på åtgärder som bidrar till att främja jämställda löner, jämställda livsinkomster, en jämställd fördelning av det offentliga stödåtgärder till kvinnor och män samt jämställda arbetsplatser. Kommissionen ska också aktivt förmedla kunskap på området och föra samhällsdialog om denna. De förslag som lämnas av kommissionen ska inte påverka den svenska arbetsmarknadsmodellen och arbetsmarknadens parter ansvar för lönebildningen.

Kommissionen ska

- för att främja jämställda löner genom att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män, kartlägga behovet av statistik över löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå och analysera hur löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå kan följas över tid samt väga nyttan av sådan statistik mot eventuell administrativ börda för arbetsgivare,

- för att främja jämställda löner genom att motverka osakliga löneskillnader, analysera den isländska modellen för lönecertifiering och den brittiska respektive tyska modellen för lönetransparens med fokus på hur dessa skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige, och vilka resultat och konsekvenser de i så fall skulle få, samt utifrån denna analys lämna förslag på fortsatta åtgärder,
- för att främja jämställda livsinkomster, göra en översyn av relevanta myndigheters information till och vägledning för kvinnor och män, flickor och pojkar, och utifrån denna analys lämna förslag på åtgärder,
- för att främja en jämställd fördelning av det offentliga stödåtgärder genom att komma tillrätta med osakliga könsskillnader, kartlägga hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män och analysera deras ekonomiska effekter samt lämna förslag på åtgärder,
- för att främja jämställda arbetsplatser, se över alternativa metoder och möjliga åtgärder, analysera förutsättningarna för införande av ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem för arbetsplatser med beaktande bl.a. av förekomsten av andra typer av certifieringar på arbetsmarknaden, och lämna förslag på hur ett sådant system skulle kunna utformas, samt
- verka för en bred diskussion och sprida kunskap om hur ekonomisk jämställdhet generellt och jämställda livsinkomster specifikt kan främjas.

Kommissionens arbete ska genomsyras av perspektiv som innebär att:

- genomgående beakta och lyfta fram de olika villkor i fråga om ekonomisk jämställdhet som kan råda för inrikes respektive utrikes födda kvinnor och män,
- belysa de villkor som råder för kvinnor och män med låg disponibel inkomst samt även ta hänsyn till förhållandena för kvinnor och män med funktionsnedsättning, samt
- beakta övriga diskrimineringsgrunder och andra faktorer som kan påverka kvinnors och mäns möjligheter till egen försörjning.

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat om sitt arbete.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 20 december 2021. En delredovisning ska göras senast den 25 januari 2021. Delredovisningen ska innehålla 1) en översyn av relevanta myndigheters information till och vägledning för kvinnor och män och 2) en kartläggning och analys av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män.

Hur ser den ekonomiska jämställdheten ut i dag?

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Regeringen har därtill fastställt sex delmål, varav delmål två behandlar ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män.

Delmålet om ekonomisk jämställdhet

Enligt delmålet om ekonomisk jämställdhet ska kvinnor och män ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och förutsättningar i fråga om såväl anställnings-, löne- och andra arbetsvillkor som utvecklingsmöjligheter i arbetet. Kvinnor och män ska också ha samma möjligheter att starta och driva företag som kan växa och generera en inkomst. Delmålet har ett livscykelperspektiv, dvs. det avlönade arbetet ska innebära ekonomisk trygghet och självständighet även under pensionsåren. Med andra ord är det viktigt att främja jämställda livsinkomster i arbetet för delmålet. Delmålet hänger även nära samman med delmålen om en jämställd utbildning och en jämställd fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. En trygg ekonomisk bas och ekonomisk jämställdhet är både en förutsättning för och ett resultat av att kvinnor och män ska kunna utöva makt och ha frihet att göra sina egna val på andra områden i livet, såsom i arbetslivet, samhället och familjen och inom politiken.

Sverige har sedan 1970-talet drivit en aktiv politik för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Det har resulterat i en rad reformer som har bidragit till att minska skillnaderna mellan kvinnors och

mäns möjligheter att forma samhället och sina egna liv. Trots det är samhället långt ifrån jämställt och målet om ekonomisk jämställdhet är fortfarande inte uppnått. Även om det finns stora variationer inom gruppen kvinnor och inom gruppen män, kvarstår omfattande ekonomiska klyftor mellan kvinnor och män, vilket innebär att de inte har samma möjligheter till ekonomisk självständighet livet ut.

Det finns skillnader i arbetskraftsdeltagande mellan kvinnor och män

En grundläggande princip i ett jämställt samhälle är att kvinnor och män ska ha samma möjligheter till arbete och lika ansvar för sin egen försörjning. Att kunna försörja sig genom betalt arbete är centralt i den svenska jämställdhetspolitiken. Kvinnor har dock fortfarande lägre sysselsättningsgrad, kortare arbetstid, högre frånvaro från arbetet samt lägre lön än män. År 2017 hade kvinnor i åldersgruppen 20–64 år i genomsnitt 76 procent av mäns arbetsinkomster. Kvinnors lägre arbetsinkomster beror delvis på att färre kvinnor än män deltar i arbetskraften och att fler kvinnor än män arbetar deltid. Kvinnor har också en högre frånvaro på grund av både föräldraledighet och ohälsa. Ytterligare en förklaring till kvinnors lägre arbetsinkomster är att arbetsmarknaden kännetecknas av en könsmässig uppdelning, där kvinnor är överrepresenterade i yrken och befattningar med lägre löner. Skillnaderna i inkomst i förvärvsaktiv ålder bidrar också till inkomstskillnader mellan kvinnor och män bland pensionärer.

Kvinnors arbetsinkomster har dock ökat i snabbare takt än mäns sedan mitten av 1990-talet och skillnaderna mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden har minskat. Denna utveckling motverkas av kapitalinkomsternas ökade betydelse, som är mer ojämnt fördelade mellan kvinnor och män. År 2017 uppgick kvinnors kapitalinkomster till knappt hälften av mäns.

Skillnaderna i arbets- och kapitalinkomster utjämnas till viss del av transfereringar och skatter. Kvinnor 20 år och äldre hade t.ex. 2017 i genomsnitt 77 procent av mäns individuella disponibla inkomst, dvs. en persons samtliga inkomster minus skatter. Denna siffra har, till skillnad från arbetsinkomsterna, inte förändrats nämnvärt sedan 1995.

En tydlig utmaning är det alltför låga arbetskräftsdeltagandet bland utrikes födda kvinnor

Utrikes födda, särskilt utomeuropeiskt födda kvinnor, har som grupp en sämre position på arbetsmarknaden än inrikes födda. Arbetskräftsdeltagandet är fortfarande alltför lågt bland utrikes födda kvinnor, särskilt bland kvinnor födda utanför Europa. Drygt 26 procent av alla utomeuropeiskt födda kvinnor i åldern 20–64 år var 2018 utanför arbetskräften, jämfört med strax under 14 procent bland utomeuropeiskt födda män, en skillnad på 12 procentenheter. Motsvarande skillnad mellan inrikes födda kvinnor och män är endast 3 procentenheter.

Skillnaden i arbetsinkomster mellan inrikes födda och utomeuropeiskt födda har minskat men är alltjämt mycket stor. Arbetsinkomsten för utomeuropeiskt födda kvinnor uppgick i genomsnitt till 56 procent av vad inrikes födda kvinnor tjänade under 2017. Motsvarande andel för utomeuropeiskt födda män var 58 procent av inrikes födda mäns inkomst.

Arbetsmarknaden är könssegregerad

Den könssegregerade arbetsmarknaden i Sverige bidrar till skillnader i livsinkomst då yrkesområden som domineras av kvinnor ofta har lägre löner än mansdominerade yrken. Detta blir också tydligt när man tittar på personer som har de högsta lönerna i Sverige. Kvinnor når en viss nivå i karriären men det är betydligt färre kvinnor än män som når de högsta positionerna och därmed de högre inkomsterna. Det är nödvändigt att motverka den könsuppdelade arbetsmarknaden och bryta de könsstereotypa studie- och yrkesvalen för att på sikt kunna nå jämställda livsinkomster.

Kapitalinkomster, föräldraledighet, sjukefrånvaro och sparande orsakar skillnader i disponibel inkomst

Även kvinnors kapitalinkomster är i genomsnitt lägre än mäns. År 2017 uppgick kapitalinkomsterna för kvinnor till knappt hälften av mäns. Skillnaderna i disponibel inkomst i samhället har under 00-talet mer och mer orsakats av dessa skillnader i kapitalinkomster. Då fler män

än kvinnor har inkomster från kapitalinkomster blir även de större kapitaltillgångarna en pådrivande faktor för skillnader i livsinkomsterna mellan könen. Två områden som har effekt på den disponibla inkomsten och där stora könsskillnader finns är inkomster från fåmansföretag och det långsiktiga sparandet. Det är betydligt färre kvinnor som är egna företagare och deras företag är oftare mindre än mäns företag. Det är oftare svårare för kvinnor att få tillgång till riskkapital vilket hämmar såväl deras företags tillväxt som förmågan att utnyttja olika skatteregler.

Andra områden som inverkar på livsinkomsterna och där det finns utrymme för ökad jämställdhet är fördelningen av föräldraledighet, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning samt fördelningen av det obetalda arbetet och omsorgen om hem och anhöriga. Även könsskillnader i arbetsrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro är viktiga förklaringsfaktorer i fråga om ekonomisk jämställdhet.

Det finns således en rad faktorer som förklarar den bristande jämställdheten vad gäller livsinkomster mellan kvinnor och män (se bl.a. SOU 2014:28 Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser, SOU 2014:34 Inte bara jämställdhet – Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet samt SOU 2015:50 Hela lönen, hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv). Frågan bör belysas ur ett intersektionellt perspektiv som tar in hur olika faktorer tillsammans påverkar kvinnors och mäns ekonomiska makt, till exempel hur det påverkar ens förutsättningar vad gäller egen försörjning att vara kvinna (eller man) och både ha en funktionsnedsättning och vara utrikes född.

Behovet av en utredning

De flesta av de förhållanden på området som påverkar jämställdheten vad gäller livsinkomster och som nämns ovan, har tidigare varit föremål för utredning. Publicering av forskning sker löpande och sammantaget finns mycket kunskap. Delegationen för Jämställdhet i arbetslivet (dir. 2011:80), som exempel, har sammanställt och tillgängliggjort kunskap om kvinnors och mäns olika villkor och möjligheter i arbetslivet liksom om de förhållanden som är grunden för dessa skillnader. Delegationen lämnade också förslag på insatser som kan främja jämställdhet i arbetslivet och minska lönegapet mellan kvinnor och män.

Det finns nu behov av att en utredning undersöker och lämnar förslag på insatser som å ena sidan är mer avgränsade, men som å andra sidan tar sikte på flera olika sektorer. Sammantaget behövs en palett med insatser som riktar in sig på flera olika områden och sektorer, och som tillsammans bidrar till att de jämställdhetspolitiska målen uppnås och kvinnors ekonomiska makt stärks.

Uppdraget att se över och lämna förslag på åtgärder för främjande av jämställda löner

Arbetsinkomster utgör grunden för ekonomisk jämställdhet och ska ge självständighet och trygghet genom hela livet. En stor del av skillnaden i livsinkomster mellan kvinnor och män kan förklaras av skillnaderna i kvinnors och mäns lön, det s.k. könslönegapet. Även om lönegapet har minskat över tid, hade kvinnor i genomsnitt 10,7 procent lägre lön än män 2018 (ovägd skillnad). Den enskilt viktigaste orsaken till löneskillnaden mellan kvinnor och män är att de i stor utsträckning arbetar inom olika yrken och sektorer med olika lönenivåer. Kvinnodominerade yrken har ofta lägre genomsnittslön än mansdominerade yrken. Kvinnodominerade yrken har också generellt sett en mer sammanpressad lönestruktur vilken kan innebära sämre möjligheter till lönekarriär i yrket. Att fortbilda sig, bredda sin kompetens eller ta på sig arbetsledande uppgifter kan därför löna sig i mindre omfattning i kvinnodominerade yrken.

Arbetsmarknadens parter har det huvudsakliga ansvaret för lönebildningen i Sverige. Ett verktyg som staten har för att motverka osakliga löneskillnader är lönekartläggningar. Enligt diskrimineringslagen ska alla arbetsgivare göra en lönekartläggning varje år. Arbetsgivare med minst tio anställda ska även dokumentera arbetet med kartläggningen. Syftet med kartläggningen är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön mellan kvinnor och män. Även andra anställningsvillkor ska finnas med i lönekartläggningen, som till exempel tjänstebil, bostads- eller reseförmåner, bonussystem och liknande.

Riksrevisionen framhåller i sin rapport (RiR 2019:16) om lönekartläggningar att löneskillnaderna mellan kvinnor och män har minskat över tid, men att det fortfarande finns ett könslönegap. Riksrevisionen anser att det mot denna bakgrund kan finnas ett behov av ökad kunskap om hur löneskillnader mellan kvinnor och män skiljer sig mellan olika branscher och arbetsgivare av olika storlek. En internationell

utblick visar att det även finns andra metoder att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män och främja jämställda löner. En modell handlar om lönetransparens. EU-kommissionen antog 2014 en rekommendation om att medlemsstaterna ska förmå arbetsgivare att vidta åtgärder för att öka transparensen i lönesättningen. EU-parlamentet uttalade i en deklARATION 2017 målet att könslönegapet ska vara borta 2020, genom olika former av offentlig egenrapportering som ska ge ökad transparens. Utgångspunkten är att genom ökad transparens förbättra förutsättningarna att åtgärda eventuella problem. Två länder som har lagstiftat om lönetransparens är Storbritannien och Tyskland. I Storbritannien ska arbetsgivare med mer än 250 anställda kartlägga och analysera könslönegap och bonuslönegap i verksamheten (vinstandelar), och andelen kvinnor respektive män på olika nivåer samt andelen kvinnor respektive män som erhåller bonus ska dokumenteras. Siffrorna ska dessutom göras publika för de anställda och för allmänheten (läggas ut på webbplats) och rapporteras in till ansvarig statlig myndighet.

En annan modell för att nå jämställda löner är standardisering. Islands lag om likalönestandard, som infördes 2018, innebär att alla arbetsgivare med minst 25 anställda måste kvalitetssäkra sina lönesystem enligt en likalönestandard. Målet är att lönegapet mellan kvinnor och män ska försvinna helt till 2022. Enligt lagen måste arbetsgivarna skapa ett lönesystem som garanterar att lönerna sätts på samma sätt för kvinnor och män. Själva standarden beskriver en process som företag och offentliga institutioner kan följa för att kvalitetssäkra sina lönesystem och uppnå målet om jämställda löner. Ackrediterade revisorer kontrollerar att arbetsgivarnas lönesystem uppfyller kriterierna i likalönestandarden, och ett jämställdhetscertifikat utfärdas sedan av en myndighet. Vart tredje år kontrolleras verksamheten på nytt.

I regeringens handlingsplan för jämställda livsinkomster (A2017/02477/ARM) beskrivs problem i flertalet frågor som påverkar livsinkomster och vilka åtgärder som regeringen har vidtagit. Av Arbetsmarknadsutskottets betänkande (bet. 2018/19:AU8) framgår att handlingsplanen för jämställda livsinkomster ger en värdefull inriktning för det fortsatta arbetet med att nå ett jämställt arbetsliv. Åtgärderna i handlingsplanen har vidtagits och handlingsplanen har löpt ut.

Mot bakgrund av att merparten av åtgärderna i regeringens handlingsplan för jämställda livsinkomster har genomförts, och med hänsyn till de olika modeller för jämställda löner som har utvecklats i andra länder, finns det skäl att se över hur könslönegapet kan minskas och jämställda löner kan främjas även i fortsättningen.

Kommissionen ska därför

- kartlägga behovet av statistik över löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå och analysera hur löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå eller annan lämplig nivå kan följas över tid samt väga nyttan av sådan statistik mot eventuell administrativ börda för arbetsgivare, och
- analysera den isländska modellen för löncertifiering och den brittiska respektive tyska modellen för lönetransparens, med fokus på hur dessa skulle kunna utvecklas och anpassas för att tillämpas i Sverige och vilka resultat och konsekvenser de i så fall skulle få, samt utifrån denna analys lämna förslag på fortsatta åtgärder för att främja jämställda löner genom att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män.

De förslag som lämnas av kommissionen ska inte påverka den svenska arbetsmarknadsmodellen och arbetsmarknadens parter ansvar för lönebildningen.

Uppdraget att se över och lämna förslag på åtgärder för främjande av jämställdhet vid övriga inkomster som påverkar livsinkomsten

Inkomster är ett vidare begrepp än lön och omfattar också exempelvis transfereringar och kapitalinkomster. Kvinnors livsinkomster är i genomsnitt betydligt lägre än mäns. Det finns många faktorer som påverkar kvinnors och mäns livsinkomster. Bland de faktorer som är avgörande för livsinkomsterna förutom könslönegapet återfinns som nämns ovan bl.a. studie- och yrkesval, den könssegregerade arbetsmarknaden, arbetade timmar, kapitalinkomster, funktionsnedsättning och hälsa i stort, arbetsmiljö, sjukfrånvaro, föräldraledighet och omsorg om anhöriga. Även skatter är centrala för de disponibla livsinkomsterna. Minskade skillnader mellan kvinnor och män inom de faktorer som påverkar livsinkomster skulle bidra till ett mer jämställt samhälle.

En viktig del i att främja jämställda livsinkomster är bl.a. att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, minska andelen kvinnor som arbetar deltid samt öka mäns uttag av föräldrapenningen och föräldraledighet. Kvinnor och män arbetar igenomsnitt lika många timmar per dygn, men män ägnar mer tid åt förvärvsarbete och kvinnor ägnar mer tid åt hem- och omsorgsarbete. Arbetskraftsdeltagandet är lågt inom flera grupper av kvinnor, särskilt bland utomeuropeiskt födda kvinnor, kvinnor i områden med socioekonomiska utmaningar och kvinnor med funktionsnedsättningar. Utbildningsnivån har stor betydelse för arbetskraftsdeltagandet. Inrikes födda kvinnor i åldern 15–74 år med endast förgymnasial utbildning hade ett arbetskraftsdeltagande på 38 procent och inrikes män i samma grupp 44 procent. För utrikes födda var motsvarande siffror 48 procent för kvinnor och 61 procent för män. Skillnaden mellan kvinnor och män är större bland utrikes födda än inrikes födda.

År 2018 arbetade 27 procent av alla kvinnor (20–64 år) deltid, jämfört med 11 procent av alla män. Det är till exempel betydligt vanligare att kvinnor med funktionsnedsättning arbetar deltid än män med funktionsnedsättning och även i förhållande till kvinnor och män i övriga befolkningen. Den vanligaste orsaken till deltidsarbete bland både kvinnor och män är att heltidsarbete inte erbjuds. Andelen deltidsarbetande kvinnor har dock minskat över tid och motsvarande andel var knappt 40 procent 1995. Färre förvärvsarbetade timmar ger lägre löneinkomst, och deltidsarbete påverkar både löneutvecklingen och karriärmöjligheterna på längre sikt. Kvinnor är också föräldralediga längre än män, tar ut fler obetalda dagar under föräldraledigheten och stannar oftare än män hemma från arbetet för att vårda sjuka barn, vilket får konsekvenser för både den egna inkomsten och den kommande pensionen. Kvinnors sjukfrånvaro är dessutom nästan dubbelt så hög som mäns. Könsskillnaderna beror bl.a. på att kvinnor oftare än män arbetar i yrken och sektorer med sämre upplevd organisatorisk och social arbetsmiljö. Ett större ansvar för hem och barn i kombination med förvärvsarbete kan vara ytterligare en orsak till den högre sjukfrånvaron bland kvinnor.

Verkligheten är komplex och många olika faktorer som utbildning, deltidsarbete och anställning påverkar kvinnors och mäns inkomster, särskilt sett över ett helt arbetsliv. Ett systematiskt och långsiktigt arbete krävs för att påskynda utvecklingen mot ekonomisk jämställdhet. I detta arbete kan myndigheter och andra offentliga

aktörer spela en viktig roll. Myndigheters information till flickor och pojkar, och kvinnor och män, om konsekvenser av t.ex. studie- och yrkesval, fördelning av föräldraledighet och deltidsarbete kan ha stor betydelse för att främja den ekonomiska jämställdheten, även om en direkt styrning av valen inte tillhör myndigheternas uppgifter och inte heller är önskvärd. I det här sammanhanget kan det t.ex. innebära att myndigheterna tillhandahåller mer information om de långsiktiga konsekvenser som olika handlingsalternativ kan ha för möjligheterna till egen försörjning och för livsinkomsterna. Det kan även handla om hur myndigheterna utformar sina blanketter, till exempel vilka möjligheter till förval som ges, liksom vilken vägledning som myndigheter ger. Arbete med hur förval och blanketter utformas och hur den skriftliga kommunikationen till enskilda kan förtydligas pågår i dag inom flera myndigheter, t.ex. Skatteverket, Konsumentverket, Kronofogden och Centrala studiestödsnämnden (ESO 2016:7). Vad sådana insatser kan innebära för att främja och bidra till måluppfyllelsen för den ekonomiska jämställdheten är än så länge en outredd fråga.

Kommissionen ska därför

- göra en översyn av relevanta myndigheters information till och vägledning för kvinnor och män, och flickor och pojkar, och lämna förslag på åtgärder för främjande av jämställda livsinkomster.

Uppdraget att se över och lämna förslag för att öka jämställdheten i fördelningen av det offentliga stödåtgärder mellan kvinnor och män och dess ekonomiska effekter

Såväl staten som kommuner fördelar årligen betydande belopp i form av olika typer av stödåtgärder till enskilda. Med offentliga stödåtgärder avses i detta sammanhang de stöd och förmåner som offentliga institutioner fördelar till individer. Det handlar t.ex. om ekonomiskt bistånd, stöd till företagande i form av kreditgivning, fördelning av riskkapital, stöd till utveckling av sociala företag samt olika stöd inom arbetsmarknadspolitiken och politiken som rör bl.a. personer med funktionsnedsättning. En ojämfälld fördelning av dessa stöd kan bero på osakliga könsskillnader i fråga om bl.a. bemötande och faktiska utfall av tilldelningen och nyttjandet av stöd, vilket kan få stora konsekvenser för jämställdheten i samhället och kvinnors respektive

mäns ekonomiska makt. Osakliga skillnader mellan könen innebär att observerade skillnader kvarstår även om man har beaktat andra relevanta faktorer.

Inom flera områden finns exempel på att fördelningen av offentliga stödåtgärder tillfaller kvinnor respektive män i olika omfattning. Det kan t.ex. avse stöd till utveckling av sociala företag eller fördelningen av arbetsmarknadspolitiska insatser. Kunskap om sådana skillnader behöver dock öka för att åtgärder som kan förhindra en sådan användning av offentliga medel ska kunna utformas. Åtgärder som syftar till att stärka människors möjligheter till egen försörjning ska inte förstärka den ekonomiska ojämställdhet som finns i andra delar av samhällslivet.

Det finns flera exempel från myndighetsrapporter som visar att det offentligas stödåtgärder till enskilda inte fördelas jämställt mellan kvinnor och män. Påvisade könsskillnader finns exempelvis när det gäller bemötande, hur utbetalningar görs och faktiska utfall av stöd. ESV konstaterar i en analys av ett antal reformer som genomfördes under perioden 2015–2016 att fler pojkar än flickor använde sommarlovsstödet och att utgifterna för den satsning som rör socialtjänstens arbete med barnärenden var högre för pojkar än för flickor (ESV 2017:50).

I Arbetsförmedlingens rapport *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv* (Working paper 2018:2) undersöks om det kvarstår oförklarade könsskillnader i Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser då man har kontrollerat för olika bakgrundsegenskaper som kan skilja sig åt mellan kvinnor och män. I rapporten framkommer att sådana skillnader förekommer, då män i större utsträckning än kvinnor fick ta del av vissa arbetsnära insatser. Det fanns även skillnader i bemötande från myndigheten, bl.a. att män fick fler kallelser till möten hos arbetsförmedlare och också träffade arbetsförmedlare tidigare i arbetslöshetsperioden. Arbetssökande män, särskilt inom etableringsuppdraget, fick dessutom i högre grad än kvinnor en bedömning om att de ansågs vara matchningsbara. Denna bedömning menar studien är relaterad till sannolikheten att få en arbetsnära insats. Rapporten visar därmed på skillnader i myndighetens resursanvändning i förhållande till kvinnor respektive män.

Ytterligare ett exempel kan hämtas från Socialstyrelsen, som i slutredovisningen av regeringsuppdraget Kartläggning av socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd ur ett jämställdhetsperspektiv (S2017/04387/FST) visar att män får fler insatser på detta område än kvinnor. Rapporten visar även att det inte pågick något strukturerat arbete med jämställdhet inom verksamheten ekonomiskt bistånd. Därutöver indikerar Riksrevisionen (RiR 2019:7) i sin granskning av Almis låneverksamhet att det finns små, men statistiskt signifikanta skillnader i beviljandegrad mellan kvinnor och män som ansöker om lån hos Almi.

Vidare rapporterar Jämställdhetsmyndigheten att Migrationsverket genom sitt arbete med jämställdhetsintegrering har kunnat synliggöra att mannen har utgjort norm i asylprocessen, vilket bl.a. har yttrat sig genom att enbart mannen i asylsökande heterosexuella par har fått bankkort. Genom ett förändringsarbete, i vilket rätten till likvärdig behandling i mottagandet har varit vägledande, ger myndigheten numera mannen och kvinnan varsitt bankkort (Jämställdhetsmyndigheten, Rapport 2019:1).

För att öka kunskapen om osakliga könsskillnader i användningen av offentliga stödåtgärder och kunna vidta åtgärder emot osakliga könsskillnader behövs en kartläggning och analys av myndigheters bemötande av och fördelning av stödåtgärder till kvinnor och män.

Kommissionen ska därför

- kartlägga hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, analysera fördelningens ekonomiska effekter samt lämna förslag på åtgärder för att komma tillrätta med osakliga könsskillnader och främja jämställda livsinkomster.

Eventuella förslag till förändringar ska inte omfatta socialförsäkringsbalkens regler.

Uppdraget att se över och lämna förslag på åtgärder för främjande av jämställda arbetsplatser

Det moderna arbetslivet medför nya utmaningar, ofta på grund av organisatoriska och sociala faktorer. Många upplever ett mer stressigt arbetsliv. Tidspress och bristande balans mellan arbetsliv och familjeliv är en källa till stress för många. Metoo-upproppen vittnade dess-

utom om förekomsten av trakasserier och övergrepp på arbetsplatser i vitt skilda branscher. Om människor ska orka jobba ett helt arbetsliv, krävs goda arbetsvillkor och arbetsmiljöförhållanden. Arbetslivet ska göra det möjligt för människor att leva ett bra liv samt orka och vilja arbeta längre och att även efter avslutat yrkesliv leva ett aktivt liv. Arbetslivet ska också möjliggöra ett aktivt och jämställt föräldraskap.

I syfte att skapa mer jämställda arbetsplatser och därmed bättre förutsättningar för jämställda livsinkomster behöver nya tillvägagångssätt identifieras. Det finns sektorer som aktivt arbetar med frågor om könsfördelning och jämställdhet på arbetsplatsen. Ett exempel är bygg- och anläggningsbranschen, som strävar efter att 25 procent av alla nyanställda ska vara kvinnor. Inom skogssektorn ser man behov av att arbeta strategiskt med jämställdhetsutmaningarna för att kunna vara attraktiva arbetsgivare i konkurrensen om den kompetenta arbetskraften. Eftersom arbetskraftsbrist och bemanningsproblem råder inom vissa sektorer och yrken, och arbetsgivare behöver anstränga sig särskilt för att rekrytera arbetskraft med rätt kompetens, kan en indikation på graden av jämställdhet på arbetsplatsen ligga i både arbetsgivarens och arbetstagarens intresse. Arbetsgivare skulle kunna vinna konkurrensfördelar genom att marknadsföra sig som jämställda och använda jämställdhet som ett verktyg i sitt arbete med rekrytering och kompetensförsörjning. För att fler sektorer men också enskilda arbetsgivare ska komma igång med detta arbete och också på ett bra sätt visa upp sina resultat behövs någon form av gemensamma indikatorer att sträva efter och jämföra sig med. Ett tillvägagångssätt skulle kunna vara ett frivilligt jämställdhetscertifieringsystem, genom vilket arbetsgivare som uppfyller vissa kriterier för jämställdhet kan ansöka om och få en certifiering. Det kan också finnas andra metoder.

I den statliga utredningen Märk – värdig jämställdhet (SOU 2002:30), inklusive delbetänkandet Reglerna kring och inställningen till frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster (SOU 2001:9), redogörs dels för regler kring och inställningen till frågor om frivillig jämställdhetsmärkning, dels för hur ett system för frivillig jämställdhetsmärkning skulle kunna utformas och vilka kriterier som kan ligga till grund för ett sådant system. Sedan utredningen överlämnade sitt betänkande har dock såväl arbetsmarknaden som de bestämmelser som utredningen baserade sitt förslag på förändrats. Därför bör det

göras en ny belysning av alternativen och analyseras hur ett faktiskt införande skulle kunna se ut.

Kommissionen ska därför

- se över alternativa metoder och möjliga åtgärder för att uppnå jämställda arbetsplatser, och
- analysera förutsättningarna för införande av ett frivilligt jämställdhetscertifieringssystem för arbetsplatser med beaktande bl.a. av förekomsten av andra typer av certifieringar på arbetsmarknaden, och lämna förslag på hur ett sådant system skulle kunna utformas.

Uppdraget att verka för en bred diskussion om hur ekonomisk jämställdhet generellt och jämställda livsinkomster specifikt kan främjas

Kvinnor och mäns val av utbildning, yrke och arbetstider m.m. har betydelse för löneskillnader och ytterst för den ekonomiska jämställdheten. När det gäller information och diskussion om betydelsen av individers val av utbildningar, arbetsområden, anställningar och anställningsformer har kommissionen en viktig roll att fylla. En viktig del i kommissionens arbete är därför att aktivt bjuda in till diskussion med berörda delar av samhället, sprida information och genomföra andra utåtriktade aktiviteter.

Kommissionen ska därför

- verka för en bred diskussion och sprida kunskap om hur ekonomisk jämställdhet generellt och jämställda livsinkomster specifikt kan främjas.

Genomförande av uppdraget

Kommissionen ska bjuda in berörda aktörer till en referensgrupp för att medverka till att identifiera och precisera problemformuleringar kring den ekonomiska jämställdheten inom sina respektive kärnverksamheter och lämna konkreta förslag på lösningar. Referensgruppen bör fånga ett brett perspektiv och kommissionen ska därför bjuda in företrädare för statliga myndigheter, kommuner och regioner, arbets- tagar- och arbetsgivarorganisationer, högskola och universitet och civilsamhället.

Kommissionen ska beakta relevant forskning på området. Valet av analyser och utformningen av förslagen ska beakta det jämställdhetsarbete som pågår vid respektive ansvarig myndighet.

Kommissionen ska aktivt bjuda in till diskussion med berörda delar av samhället, sprida information och genomföra andra utåtriktade aktiviteter. De utåtriktade aktiviteterna kan ske i egen regi eller i samverkan med andra, t.ex. myndigheter eller arbetsmarknadens parter.

Kommissionen ska överväga behovet av såväl generella insatser som insatser riktade till specifika målgrupper för att minska skillnader i ekonomisk makt.

Konsekvensbeskrivning

Kommittén ska ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas.

Redovisning av uppdraget

En viktig del i kommissionens arbete är att aktivt informera om resultaten av sitt arbete samt bjuda in till diskussion och andra former av utåtriktad verksamhet. Den utåtriktade verksamheten kan omfatta bl.a. publikationer, konferenser och seminarier, liksom uppsökande verksamhet.

I arbetet ska kommissionen beakta andra pågående arbeten som är relevanta för de frågeställningar som omfattas av uppdraget. Det gäller i synnerhet Utredningen om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn av diskrimineringslagen (dir. 2018:99), Långtidsutredningens betänkande (SOU 2019:65) och det arbete som bedrivs av Jämlikhetskommissionen (dir. 2018:74). Även det arbete som IFAU bedriver inom ramen för sitt uppdrag att analysera det samlade socialförsäkringssystemet med avseende på olika grupper av utrikes födda bör beaktas, liksom Jämställdhetsmyndighetens arbete att inom ramen för sitt uppdrag följa upp det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet.

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat om sitt arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2021. Utredningen ska senast den 25 januari 2021 delredovisa den del av uppdraget som rör 1) en översyn av relevanta myndigheters information till och vägledning för kvinnor och män för främjande av jämställda livsinkomster och 2) en kartläggning och analys av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män. Delredovisningen kan ske i form av en promemoria.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:32

Tilläggsdirektiv till utredningen En kommission för jämställda livsinkomster (A 2021:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 12 maj 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 5 mars 2020 kommittédirektiv om kommission för jämställda livsinkomster (dir. 2020:22). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas den 20 december 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 7 februari 2022.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kartläggning av hur offentliga
stödåtgärder fördelas mellan
kvinnor och män, samt översyn
av myndigheters information
och vägledning ur ett
jämställdhetsperspektiv

Delredovisning av Kommissionen för jämställda livsinkomster

Innehåll

Förord	443
Sammanfattning	445
1 Inledning	455
1.1 Om deluppdragen och upplägget för redovisningen	455
1.2 Begrepp, tidigare utredningar och myndighetsuppdrag	458
2 Kartläggning av offentliga stödåtgärder	461
2.1 Arbetsmarknadspolitiken	463
2.1.1 Konsekvenser för jämställdheten	466
2.1.2 Utbildnings- och forskningspolitiken.....	468
2.1.3 Konsekvenser för jämställdheten	474
2.2 Familjepolitiken	476
2.2.1 Konsekvenser för jämställdheten	480
2.3 Social-, hälso- och sjukvårdspolitik	481
2.3.1 Konsekvenser för jämställdheten	487
2.4 Näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken.....	488
2.4.1 Konsekvenser för jämställdheten	491
2.5 Skatteområdet	493
2.5.1 Konsekvenser för jämställdheten	498
2.6 Pensionsområdet.....	500
2.6.1 Konsekvenser för jämställdheten	510
2.7 Sammanfattande analys av fördelningens konsekvenser	512

3	Fördjupad kartläggning av myndigheter som är centrala för individers livsinkomster.....	517
3.1	Syftet med fördjupad kartläggning.....	517
3.2	Myndigheternas könsuppdelade statistik och analyser	518
3.3	Granskningens upplägg.....	519
3.4	Arbetsförmedlingen	520
3.4.1	Övergripande fördelning av stödåtgärder.....	521
3.4.2	Könsuppdelad statistik	522
3.4.3	Förekomsten av osakliga könsskillnader	524
3.5	Centrala Studiestödsnämnden (CSN)	527
3.5.1	Övergripande fördelning av stödåtgärder.....	528
3.5.2	Könsuppdelad statistik	529
3.5.3	Förekomsten av osakliga könsskillnader	531
3.6	Försäkringskassan.....	533
3.6.1	Övergripande fördelning av stödåtgärder.....	534
3.6.2	Könsuppdelad statistik	537
3.6.3	Förekomsten av osakliga könsskillnader	539
3.7	Migrationsverket	541
3.7.1	Övergripande fördelning av stödåtgärder.....	542
3.7.2	Könsuppdelad statistik	543
3.7.3	Förekomsten av osakliga könsskillnader	546
3.8	Pensionsmyndigheten	548
3.8.1	Övergripande fördelning av stödåtgärder.....	548
3.8.2	Könsuppdelad statistik	550
3.8.3	Förekomsten av osakliga könsskillnader	552
3.9	Skatteverket	555
3.9.1	Övergripande fördelning av stödåtgärder.....	555
3.9.2	Könsuppdelad statistik	557
3.9.3	Förekomsten av osakliga könsskillnader	559
3.10	Sammanfattande analys av myndigheternas årsredovisningar.....	562
3.10.1	Förklaringar till brister i jämställdhetsanalyser...	563
3.10.2	Antaganden om könsneutralitet är snarare könsblinda	565

3.10.3	Skillnaden på oförklarade och osakliga könsskillnader	566
3.10.4	Årsredovisningar med alltför många syften	567
3.10.5	Faktorer som leder till transparens om jämställdhetsbrister	569
4	Att mäta effekter, nå resultat och styra mot jämställdhet – slutsatser och rekommendationer	571
4.1	Behov av konkret styrning och uppföljning.....	571
4.2	Utmaningar att mäta effekter av jämställdhetsarbete	574
4.3	Behov av fortsatta kvantitativa och kvalitativa analyser	575
4.4	Långsiktighet och kontinuitet ger framgång.....	576
4.5	Fokus på implementering och risk för diskriminering.....	577
4.6	Betydelsen av strukturella faktorer	580
4.7	Rekommendation för fortsatt myndighetsanalys	580
5	Översyn av myndigheters information och vägledning ..	583
5.1	Om deluppdraget och urval av myndigheter.....	583
5.2	Språk och tillgänglighet	584
5.3	Bildval och riktad kommunikation	586
5.4	Information som syftar till normbrytande val	588
5.5	Information om olika utfall om könsskillnader	592
5.6	Information om ekonomisk påverkan	592
5.7	Automatiserade bedömningar och AI	595
5.8	Nudging – att ”knuffa” mot ökad jämställdhet	598
5.9	Sammanfattande analys.....	600
	Referenser	613

Förord

Vi i kommissionen för jämställda livsinkomster har regeringens uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Medan löneskillnaderna mellan kvinnor och män stadigt minskar och nu är 9,9 procent, har kvinnor fortfarande bara 77 procent av männens totala inkomster, och det gapet har varit i princip oförändrat sedan 1995. För att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om ekonomisk jämställdhet behöver detta förändras. Kommissionen ska därför lämna förslag på åtgärder som bidrar till att främja jämställda löner, jämställda livsinkomster, en jämställd fördelning av det offentligas stödåtgärder till kvinnor och män samt jämställda arbetsplatser.

I denna delredovisning har vi i enlighet med vårt direktiv kartlagt hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män och analyserat fördelningens ekonomiska konsekvenser. Vi har också genomfört en översyn av hur myndigheter ger information och vägledning till kvinnor och män, och flickor och pojkar ur ett jämställdhetsperspektiv. Kartläggningen och översynen kommer ligga till grund för vårt fortsatta arbete i de delar av vårt uppdrag som handlar om hur myndigheter kan bidra till att stärka den ekonomiska jämställdheten i Sverige.

Vi har även gjort en särskild studie av Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering, med fokus på grupperna nyanlända kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning. Studien finns med som en bilaga till vår redovisning.

Vi kommer att lämna förslag i vårt slutbetänkande, men drar i denna delredovisning flera slutsatser och kommer med rekommendationer för hur jämställdhetsarbetet inom myndigheter kan utvecklas. En jämställd fördelning av statliga stödåtgärder, och ett aktivt arbete med information om vilka konsekvenser olika val kan ha för individers

livsinkomst, har stor betydelse för att nå målet om ekonomisk jämställdhet.

Det är viktigt att poängtera att trots att det finns en bred uppslutning bakom de jämställdhetspolitiska målen, är det svenska samhället inte jämställt. En persons kön har fortfarande stor inverkan på möjligheterna att forma samhället och det egna livet. Här har myndigheter med många medborgarkontakter ett betydande ansvar. Vår kartläggning visar på goda exempel i arbetet med jämställdhet i verksamheten, men också på att det återstår en hel del arbete för att nå en jämställd fördelning av statliga stödåtgärder och en jämställd information.

Kommissionen för jämställda livsinkomster

Januari 2021

Lise Bergh, ordförande
Mahmood Arai, kommissionär
Sture Nordh, kommissionär
Nina Åkestam Wikner, kommissionär

Niclas Järvklo, huvudsekreterare,
Jennie K. Larsson, utredningssekreterare,
Maria Cheung, utredningssekreterare.

Sammanfattning

Kommissionen för jämställda livsinkomster har regeringens uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Två av våra deluppdrag fokuserar på hur myndigheter kan bidra till att stärka den ekonomiska jämställdheten i Sverige.

I denna delredovisning presenterar vi en kartläggning av hur offentliga stödåtgärder, i huvudsak statliga, fördelas mellan kvinnor och män och en analys av fördelningens ekonomiska konsekvenser för jämställdheten. Därtill redovisas en översyn av hur myndigheter ger information och vägledning till kvinnor och män ur ett jämställdhetsperspektiv.

Resultat av kartläggningen av fördelning av stödåtgärder

Varje år fördelas omfattande belopp i form av olika typer av offentliga stödåtgärder till enskilda. Det handlar till exempel om sjukersättning och föräldrapenning, ekonomiskt bistånd, stöd till företagande, olika stöd inom arbetsmarknadspolitiken och politiken som rör bland annat personer med funktionsnedsättning. I vårt direktiv framgår att det inom flera områden finns exempel på att fördelningen av offentliga stödåtgärder tillfaller kvinnor respektive män i olika omfattning. En ojämn fördelning av dessa stöd kan få stora konsekvenser för jämställdheten i samhället och kvinnors respektive mäns ekonomiska makt.

Kartläggningen är uppdelad i två delar. Först redovisas fördelning av stödåtgärder inom olika politikområden. Utifrån aktuell statistik, myndighetsrapporter och forskningsstudier visar vår kartläggning att det råder en genomgående ojämn fördelning av offentliga stödåtgärder mellan kvinnor och män. Den typ av stödåtgärder som kvinnor generellt tar del av är i större utsträckning inkomstprövad och utgörs

oftare av ersättningar som kompenserar för inkomstbortfall på grund av deras relativt högre frånvaro från arbetsmarknaden, exempelvis sjukpenning eller föräldrapenning. De typer av offentliga stödåtgärder som män tar del av i större utsträckning än kvinnor utgörs emellertid oftare av insatser och stöd som för dem närmre arbetsmarknaden eller på andra sätt ger dem bättre förutsättningar att ackumulera inkomster av arbete eller kapital. Detta gäller exempelvis subventionerade anställningar och stöd till näringsverksamhet.

Kommissionen för jämställda livsinkomster kan konstatera att den rådande fördelningen av offentliga stödåtgärder, inklusive transfereringar, har konsekvenser för kvinnors och mäns inkomster på både kort och på lång sikt. På kort sikt har fördelningen en utjämnande effekt på inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Den disponibla inkomsten är summan av arbets- och kapitalinkomster plus transfereringar minus skatt. Vi ser att olika typer av stödåtgärder påverkar olika delar av den disponibla inkomsten. Den typ av stödåtgärd som en högre andel kvinnor än män tar del av går ofta via de positiva transfereringarna (såsom garantipension, sjukpenning och föräldrapenning), medan den typ av stödåtgärd som en högre andel män än kvinnor tar del av (såsom arbetspraktik, subventionerade anställningar och stöd till näringsverksamhet) oftare påverkar de övriga delarna av den disponibla inkomsten, det vill säga inkomster från arbete och kapital. Att män i genomsnitt har högre kapitalinkomster eller inkomster från näringsverksamhet än kvinnor, i kombination med att män i större utsträckning tar del av stödåtgärder som ger dem bättre förutsättningar att ackumulera ytterligare sådana inkomster, innebär att kvinnor och män berörs i olika utsträckning av de olika skattesatser som gäller för kapital respektive arbete. Män har, jämfört med kvinnor, större kapitalinkomster som beskattas med en lägre skattesats. Det är bland annat betydligt färre kvinnor än män som redovisar inkomst av utdelning i fåmansbolag. På lång sikt medför således en ojämsställd fördelning av stödåtgärder att kvinnor och män ges olika förutsättningar och möjligheter att ackumulera inkomster från arbete och kapital. Den slutliga pensionen blir därför på många sätt ett kvitto på hur rådande ojämsställdhet under hela livet påverkar kvinnors och mäns livsinkomster.

Syftet med kartläggningen är även att öka kunskapen om osakliga könsskillnader i användningen av offentliga stödåtgärder. I den andra delen genomför vi en fördjupad analys av sex myndigheter vars verk-

samhet är central för delmålet ekonomisk jämställdhet: Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Samtliga är myndigheter med många medborgarkontakter och vars verksamhet i stor utsträckning innefattar stöd till medborgare och som, i olika grad och skeenden, har påverkan på individens livsinkomster. Vi undersöker om, när och var osakliga könsskillnader uppstår i myndigheternas fördelning av stöd och resurser.

Med osakliga könsskillnader menas att observerade skillnader kvarstår även när andra relevanta sakliga faktorer har beaktats som till exempel utbildning, ålder eller vistelsetid i Sverige. Sådana skillnader kan bero på normer i samhället men även på bemötande och bedömningar från myndigheter. Det kan också bero på att kvinnor och män har olika förutsättningar som påverkar deras kontakter med myndigheter, eller att kvinnor och män inte får samma information och vägledning och därmed inte har likvärdig kunskap om hur de kan nyttja olika stödåtgärder. Utifrån en granskning av myndigheternas årsredovisningar ser vi att myndigheterna i många fall brister med att könsuppdelade sin individbaserade statistik, trots att det är ett krav enligt Förordning (2000:605) om årsredovisningar och budgetunderlag, och en förutsättning för jämställdhetsanalyser. Vi ser vidare att de granskade myndigheterna alltför sällan redovisar andelar eller antal kvinnor och män i relation till den underliggande populationen i sin könsuppdelade statistik. Den bristande könsuppdelningen gör att det blir svårt att tolka statistiken och bedöma hur myndigheternas stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män samt huruvida fördelningen är representativ i relation till populationen. Dessutom tycks myndigheterna i sina jämställdhetsanalyser alltför ofta bara analysera en variabel i taget. Till exempel analyseras kön utan att andra variabler som utbildningsnivå, ålder eller vistelsetid som skulle kunna vara relevanta inkluderas. Myndigheterna skulle emellertid i större utsträckning behöva göra analyser som undersöker en jämställd fördelning av insatser, stöd, åtgärder och förmåner där ett flertal relevanta variabler samtidigt inkorporeras i analyserna. Det finns även ett förordningskrav på att den könsuppdelade statistiken ska analyseras, vilket i många fall saknas i årsredovisningarna. Därmed blir det också svårt att fullt ut bedöma myndigheternas verksamhet i relation till regeringens mål om ekonomisk jämställdhet. Exempel på brister i myndigheters redovisning av könsuppdelad statistik har tidigare

påtalats av Jämställdhetsmyndigheten. Utan tillräcklig kunskap om könsskillnader i statistiken finns risk att brister i myndigheternas jämställdhetsarbete osynliggörs.

Vår fördjupade kartläggning och analys visar också exempel på transparenta analyser vad gäller fördelning av stödåtgärder mellan kvinnor och män, främst kopplat till områden som föräldraförsäkringen (Försäkringskassan) och etableringsprogrammet (Arbetsförmedlingen), där myndigheter har haft riktade uppdrag med jämställdhetsinriktning i relation till specifika problemområden, som då har redovisats på ett fördjupat sätt.

För att besvara frågor om förekomsten av osakliga skillnader i fördelning av stödåtgärder har myndigheterna ombetts av kommissionen att själva göra en jämställdhetsanalys där flera relevanta variabler kan beaktas samtidigt. Några myndigheter har svarat att de inte har haft möjlighet att prioritera detta. Kommissionen har då genomfört egna analyser av data. Utifrån myndigheternas egna analyser, och de dataanalyser vi själva har genomfört, samt med stöd i tidigare studier och rapporter, bedömer vi att systematiska oförklarade, och i vissa fall osakliga, könsskillnader förekommer i fördelning av stödåtgärder hos myndigheterna.¹ De observerade oförklarade könsskillnaderna kan ibland tyckas vara små, men kommissionen menar att när dessa små skillnader ackumuleras över tid får de en betydande inverkan på individers förutsättningar och inkomster.

Kartläggningen visar även goda exempel på hur de granskade myndigheter i olika delar av sin verksamhet har arbetat för att minska könsskillnader i den egna verksamheten kopplat till bemötande. Exempelvis gäller detta Skatteverkets arbete med jämställt bemötande. Hos samtliga myndigheter som ingår i kartläggningen finns goda exempel på transparenta analyser vad gäller vissa delar av myndigheternas verksamhet, men även flera områden som kräver fördjupade analyser och insatser samt ett långsiktigt, kontinuerligt och systematiskt arbete.

För att motverka osakliga skillnader i myndigheternas fördelning av stödåtgärder till kvinnor och män ser kommissionen behov av såväl kvantitativa som kvalitativa analyser inom myndigheterna. Dessa två metodologiska angreppssätt kompletterar varandra och kan på olika sätt bidra till ökad kunskap om hur den ojämnställda för-

¹ Oförklarade skillnader innebär att det finns skillnader som inte kan förklaras med befintliga verktyg och av tillgänglig information. Vi bedömer dock att de oförklarade könsskillnaderna ofta sammanfaller med förekomsten av osakliga könsskillnader, men att varken oförklarade eller osakliga skillnader undersöks i någon hög utsträckning inom myndigheterna.

delningens ser ut, dess omfattning, och varför det förekommer en ojämsställd fördelning. Studierna bör inkludera frågor om bemötande och bedömningar på handläggarnivå. Vi ser även ett behov av ett mer strukturerat och systematiskt analysarbete som utvärderar vilka effekter verksamheten och fördelningen av stöd har för kvinnor och män och vilka konsekvenser detta kan få för den ekonomiska jämställdheten.

Kommissionen rekommenderar därför att de granskade myndigheterna initierar egna projekt, alternativt ges särskilda uppdrag från regeringen att närmare analysera förekomsten av osakliga könsskillnader. I samband med detta kan myndigheterna behöva se över brister i redovisning och analys av könsuppdelad statistik, samt utifrån detta, vidare analysera verksamhetens möjliga konsekvenser för ekonomisk jämställdhet. Dessa analyser bör ske internt på myndigheterna och bidra till myndigheternas arbete under den nya programperioden för regeringens utvecklingsprogram för Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) 2020–2025. Vidare anser kommissionen att dessa analyser bör utgå från en intersektionell ansats.

Resultat av översynen av information och vägledning

Syftet med översynen är att undersöka hur myndigheter ger information och vägledning till kvinnor och män, och flickor och pojkar, som främjar ekonomisk jämställdhet. Kommissionen har undersökt hur myndigheterna informerar medborgare om exempelvis vilka långsiktiga konsekvenser som olika handlingsalternativ kan ha för möjligheterna till egen försörjning och för livsinkomsterna. Kommissionen har även undersökt hur myndigheterna arbetar med jämställd kommunikation i form av tillgänglighet och bildval och hur de använder så kallad nudging i sin information till medborgarna. Nudging innebär att genom ökad information och kunskap underlätta för medborgare att göra informerade val och uppnå förändrade beteenden utan att använda styrmedel. Översynen omfattar 21 myndigheter och två statliga bolag, vars verksamhet på olika sätt kan påverka individers inkomster.

Resultatet av kommissionens översyn visar att det hos myndigheterna framstår som viktigt att information ska kunna nå individer med olika förutsättningar i form av språk och tillgänglighet, samt att

individer med olika hudfärg, kön och kroppar ska finnas representerade i bilder och texter. Dock brister många myndigheter i att inkludera funktionalitet och individer med funktionsnedsättning i sina riktlinjer för informationsarbete.

Vår översyn visar också att myndigheter, genom att informera om hur olika val kan få olika ekonomiska konsekvenser, strävar efter att underlätta för medborgare att göra val som inte följer stereotypa könsnormer. Däremot framkommer att ett flertal myndigheter inte utformar information utifrån ett uttalat jämställdhetsperspektiv med hänvisning till att myndighetens kommunikation ska vara allmän-giltig, faktabaserad och opartisk.

Ett antal myndigheter har dock valt en annan väg och tillhandahåller information om konsekvenser av val ur ett explicit jämställdhetsperspektiv. Försäkringskassan har omfattande information om betydelsen av jämställdhet kopplat till föräldraförsäkringen och använder simuleringsverktyg där blivande föräldrar kan räkna på hushållsinkomster vid föräldraledighet. Pensionsmyndigheten informerar om möjligheten att överföra sin premiepension till den partner som tjänar mindre under en kortare eller längre period. Myndigheten har också tagit fram informationsmaterial till nyblivna föräldrar om vikten av att dela på föräldraledigheten och hur de kan agera för att få en mer jämställd fördelning av den intjänade pensionen.

Vad som står klart efter vår översyn är att de myndigheter som har ett särskilt uppdrag kopplat till jämställdhet för en viss del av verksamheten, informerar och vägleder om detta i betydligt större utsträckning inom ramen för den verksamheten jämfört med för övriga delar av sin verksamhet. Det syns till exempel tydligt hos Försäkringskassan som har ett uppdrag att verka för ett jämställt användande av föräldrapenning. Myndigheten informerar på olika sätt om föräldrapenningen i alla de kanaler som myndigheten använder för att kommunicera med medborgare. Motsvarande typ av information finns däremot inte för andra ersättningar till föräldrar, som exempelvis för omvårdnadsbidraget, trots att även uttaget av dessa påverkar inkomsten. Kommissionen vill därför understryka vikten av att myndigheter, oavsett om de har särskilda jämställdhetsuppdrag eller inte, informerar medborgare i större utsträckning om vilka ekonomiska för- och nackdelar som finns med olika val.

Kommissionen drar slutsatsen att regeringen kan behöva se över om uppdrag att informera och vägleda ur ett jämställdhetsperspektiv

bör förtydligas inom myndigheternas jämställdhetsintegreringsuppdrag.

Några myndigheter har tagit fram simuleringsverktyg för att individer ska kunna göra olika beräkningar. Ett exempel är Försäkringskassan som i ett planerings- och beräkningsverktyg vill ge blivande föräldrar en rättvisande bild av privatekonomin under föräldraledigheten och slå hål på myten om att hushållens gemensamma ekonomi gynnas av att den förälder som tjänar minst (ofta kvinnor) är föräldraledig mest. Kommissionen menar att simuleringsverktyg kan vara effektiva medel för att ge information ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är emellertid viktigt att myndigheterna utvärderar om verktygen används i tillräcklig stor utsträckning samt om de leder till att individer fattar mer jämställda beslut.

Vissa myndigheter använder sig även av olika typer av automatiserade bedömningar och automatiserat beslutsfattande i kontakter med medborgare. Inom många områden pågår utvecklingsarbeten om huruvida artificiell intelligens (AI) kan effektivisera myndigheters bedömningar och beslut. Översynen visar att det i enstaka fall, som hos Skatteverket finns exempel på en AI-lösning som syftar till mindre könad medborgarinformation, till exempel genom att ordet förälder används i stället för mamma/pappa. Ett annat exempel är Vinnova som använder ett digitaliserat bedömningsverktyg vid bedömning av inkomna ansökningar och där specifika jämställdhetskriterier är integrerade. Kommissionen vill betona vikten av att det inte byggs in könsbias i verktyg för automatiserade bedömningar.

Översynen har inbegripit frågor om hur myndigheterna och bolagen arbetar med så kallad nudging när det gäller jämställdhet. Det är få av de tillfrågade myndigheterna som, trots att de på olika sätt vill ge medborgare möjligheter att göra val och fatta beslut som bryter mot könsstereotypa mönster, uppger att de explicit arbetat med nudging. De myndigheter som använder nudging är Vinnova och Försäkringskassan som arbetar med ett pilotprojekt som handlar om beteendensikter (där nudging är en del) samt jämställt uttag av föräldrapenning.

Kommissionen anser att nudging är ett enkelt och effektivt sätt, att underlätta för kvinnor och män att kunna fatta beslut, som kan bidra till ökad jämställdhet. Här finns sålunda ett utvecklingsområde för myndighetsverige. Däremot visar vår analys att flera myndigheter, även om de själva inte beskriver det i termer av nudging, förser

medborgare med information som kan bidra med mer övervägda beslut och även leda till ökad ekonomisk jämställdhet på sikt.

Redovisningen av översynen avslutas med en analyserande del med slutsatser och diskussion utifrån ett antal frågeområden vad gäller myndigheters möjligheter att arbeta med information och bemötande som kan främja ekonomisk jämställdhet. Översynen har identifierat olika utmaningar som myndigheterna behöver hantera när det kommer till jämställd information och vägledning. En sådan utmaning rör perspektivträngsel, det vill säga att perspektiv som jämställdhet, hållbarhet och diskrimineringsfrågor riskerar att tränga ut varandra. Myndigheter anser ibland att jämställdhet kan vara av underordnad betydelse i förhållande till andra faktorer som exempelvis utbildningsnivå när det handlar om att ge information som kan motverka ojämlika strukturer i samhället. Detta visar på behovet av intersektionella angreppssätt där könsskillnader studeras tillsammans med andra perspektiv. Kommissionen vill därför understryka att det alltid går att inkludera jämställdhetsaspekter i analyser och att det ligger i myndigheternas uppdrag att göra detta.

En annan typ av avvägning som myndigheterna brottas med rör lika information till alla. Myndigheterna betonar att information och vägledning ska vara neutral eller objektiv. Att då ta fram särskild information eller information med ett jämställdhetsperspektiv framställs i sammanhanget emellanåt som att neutraliteten och objektiviteten åsidosätts för ett icke-neutralt perspektiv. Samtidigt står det klart i studier och analyser som myndigheterna själva har gjort, att det finns stora skillnader mellan kvinnor och män inom de olika områdena som myndigheterna ansvarar för. Den information och vägledning myndigheterna ger i kontakter med medborgare skulle kunna vara ett sätt att komma åt skillnaderna. Där studier visat att det finns osakliga skillnader skulle dessa kunna minskas genom riktad information eller vägledning till kvinnor respektive män. En ytterligare fråga som diskuteras i analysen av översynen rör (in)formell information och vägledning och vad som händer i mötet mellan handläggare och medborgare.

Avslutningsvis diskuteras den nya centrala roll som myndigheten Statens servicecenter har fått vad gäller medborgarkontakter och att detta bör beaktas när det kommer till arbetet för jämställda livsinkomster. I översynen noteras att myndighetens instruktion och regleringsbrev för 2020 saknar preciserad styrning från regeringen

avseende jämställdhet. Att de tjänstepersoner som arbetar på servicekontor informerar, vägleder och bemöter de kvinnor och män som behöver stöd jämställt och jämlikt är av största vikt även om tjänstepersonerna inte fattar beslut om stöd eller insatser.

Bilaga om jämställd etablering

Som en bilaga till delredovisningen har kommissionen tagit fram en promemoria om Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering. Syftet är att belysa ett strategiskt viktigt område vad gäller ekonomisk jämställdhet och, i linje med kommissionens direktiv, särskilt fokusera på grupperna nyanlända kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning. Promemorian ger en sammanhållen bild av hur Arbetsförmedlingen kan förändra och förbättra sin verksamhet och i större utsträckning bidra till mer jämställda livsinkomster. Promemorian kan användas som underlag för såväl uppdrag till myndigheten som arbete som kan initieras av myndigheten själv.

Den bilagda promemorian söker svar på när, hur och varför Arbetsförmedlingens verksamhet leder, eller inte leder, till ett jämställt utfall. Promemorian analyserar, vad gäller nyanlända kvinnor, ett antal steg i etableringsprocessen; från asyltiden och beslut om uppehållstillstånd fram till inskrivning hos Arbetsförmedlingen och vidare genom etableringsprogrammet och den ordinarie verksamheten inom Arbetsförmedlingen. Vidare identifieras hur kvinnor, särskilt nyanlända, och de med funktionsnedsättning, men även kvinnor generellt, på lösa antaganden bedöms som mindre matchningsbara och ges mindre adekvat stöd än män.

I bilagan lyfter kommissionen fram rekommendationer på vad som kan göras för att åstadkomma en mer jämställd fördelning av stöd och resurser. Det handlar exempelvis om specifika insatser som leder till en minskad könsbias i arbetsförmedlarnas bedömningar, förändrade arbetssätt och förbättrad uppföljning

1 Inledning

Kommissionen för jämställda livsinkomster har regeringens uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Kommissionen ska främst lämna förslag på åtgärder som bidrar till att främja jämställda löner, jämställda livsinkomster, en jämställd fördelning av det offentliga stödåtgärder till kvinnor och män samt jämställda arbetsplatser (dir. 2020:22).

TVå av kommissionens deluppdrag fokuserar på hur myndigheter kan bidra till att stärka den ekonomiska jämställdheten i Sverige. För dessa uppdrag ska kommissionen lämna en delredovisning bestående av kartläggning och analys av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, samt en översyn av hur relevanta myndigheter ger information och vägledning till kvinnor och män.

Delredovisningen sker i form av föreliggande promemoria.

1.1 Om deluppdragen och upplägget för redovisningen

I kommissionens direktiv skriver regeringen att det årligen fördelas betydande belopp i form av olika typer av offentliga stödåtgärder till enskilda. Det handlar till exempel om sjukersättning och föräldrapenning, ekonomiskt bistånd, stöd till företagande, olika stöd inom arbetsmarknadspolitiken och politiken som rör bland annat personer med funktionsnedsättning. I vårt direktiv framgår även att det inom flera områden finns exempel på att fördelningen av offentliga stödåtgärder tillfaller kvinnor respektive män i olika omfattning. En ojämsställd fördelning av dessa stöd kan få stora konsekvenser för jämställdheten i samhället och för kvinnors respektive mäns ekonomiska makt.

En ojämslälld fördelning av dessa stöd kan bero på osakliga könskillnader i fråga om bland annat bemötande och faktiska utfall av tilldelningen och nyttjandet av stöd. I direktivet förklaras att det, för att öka kunskapen om osakliga könskillnader i användningen av offentliga stödåtgärder och kunna vidta åtgärder mot osakliga könskillnader, behövs en kartläggning och analys av myndigheters bemötande av och fördelning av stödåtgärder till kvinnor och män.

Kommissionen har därför givits uppdraget att:

- kartlägga hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, analysera fördelningens ekonomiska effekter samt lämna förslag på åtgärder för att komma tillrätta med osakliga könskillnader och främja jämställda livsinkomster.

Redovisningen av deluppdraget att kartlägga fördelningen av offentliga stödåtgärder är uppdelad i tre delar. Först, i avsnitt 2, redovisas fördelning av stödåtgärder på övergripande nivå utifrån politikområden. Kommissionen har fokuserat på statliga stödåtgärder, även om vissa kommunala verksamheter diskuteras. Kommissionen motiverar denna avgränsning utifrån inriktningen i direktivet och utifrån att en fullständig genomgång av fördelningen av resurser och stödåtgärder på kommunal nivå bedömts vara ett för omfattande åtagande givet kommissionens tidplan. Analysen av fördelningens ekonomiska effekter presenteras i form av diskussioner om vilka konsekvenser en ojämslälld fördelning kan få för kvinnor och män. Därefter, i avsnitt 3, följer en fördjupad redovisning och analys av fördelningen inom sex centrala myndigheter: Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Samtliga är myndigheter med många medborgarkontakter och vars verksamhet i stor utsträckning innefattar stöd till medborgare och som, i olika grad och skeenden, har påverkan på individers livsinkomster. Vi undersöker om, när och var osakliga könskillnader uppstår i myndigheternas fördelning av stöd och resurser.

Med osakliga könskillnader menas att observerade skillnader kvarstår även när andra relevanta sakliga faktorer har beaktats, som till exempel utbildning, ålder, eller vistelsetid i Sverige. Sådana skillnader kan bero på normer i samhället men även på bemötande och bedömningar av myndigheter. Det kan också bero på att kvinnor och män har olika förutsättningar som påverkar deras kontakter med myndig-

heter, eller att kvinnor och män inte får samma information och vägledning och därmed inte har likvärdig kunskap om hur de kan nyttja olika stödåtgärder.

I avsnitt 4 följer slutligen en analys och presentation av slutsatser och rekommendationer utifrån kartläggningen.

Vad gäller det andra deluppdraget, som rör myndigheters information och vägledning, skriver regeringen i kommissionens direktiv att myndigheters information till flickor och pojkar, och kvinnor och män, om konsekvenser av till exempel studie- och yrkesval, fördelning av föräldraledighet och deltidsarbete kan ha stor betydelse för att främja den ekonomiska jämställdheten. Det kan därför vara önskvärt att myndigheterna tillhandahåller mer information om de långsiktiga konsekvenser som olika handlingsalternativ kan ha för möjligheterna till egen försörjning och för livsinkomsterna. Även sättet myndigheterna utformar sina blanketter, till exempel vilka möjligheter till förval som ges, liksom vilken vägledning som myndigheter ger, skulle eventuellt kunna främja jämställdhet.

Kommissionen har därför fått ett uppdrag att:

- göra en översyn av relevanta myndigheters information till och vägledning för kvinnor och män, och flickor och pojkar, och lämna förslag på åtgärder för främjande av jämställda livsinkomster.

I avsnitt 5 redovisas den översyn som kommissionen har genomfört av hur myndigheter genom information och vägledning skapar möjligheter för kvinnor och män, flickor och pojkar att göra informerade val kopplat till livsinkomster. Översynen omfattar 21 myndigheter, och två statliga bolag, vars verksamhet på olika sätt kan påverka individens inkomster. Översynen fokuserar på teman om hur myndigheterna och bolagen arbetar med språk, tillgänglighet och bildval, hur de ger information som syftar till normbrytande val, information om olika utfall om könsskillnader, och information om ekonomisk påverkan ur ett jämställdhetsperspektiv. Dessutom innehåller översynen frågor om hur myndigheterna arbetar med jämställdhet kopplat till automatiserade bedömningar och Artificiell Intelligens (AI) samt så kallad nudging. Avsnittet innehåller även en avslutande analys, där ett antal utmaningar som framträder i myndigheternas information och vägledning diskuteras, och där kommissionen drar olika slutsatser om möjliga utvecklingsområden.

I promemorian lämnas inga färdiga förslag, däremot förs en diskussion utifrån de slutsatser och den problembild som presenteras. Kommissionen lämnar i avsnitt 4 rekommendationer för fortsatt arbete med analys och uppföljning kopplat till frågan om fördelning av stödåtgärder. Kommissionen återkommer med förslag vad gäller frågor om fördelning av stödåtgärder och myndigheters information och vägledning i slutredovisningen som lämnas senast den 20 december 2021.

Kommissionens arbete ska även enligt direktivet genomsyras av ett perspektiv som innebär att genomgående beakta och lyfta fram de olika villkor i fråga om ekonomisk jämställdhet som kan råda för inrikes respektive utrikes födda kvinnor och män, belysa de villkor som råder för kvinnor och män med låg disponibel inkomst samt även ta hänsyn till förhållandena för kvinnor och män med funktionsnedsättning, samt beakta övriga diskrimineringsgrunder och andra faktorer som kan påverka kvinnors och mäns möjligheter till egen försörjning.

I den föreliggande delredovisningen lyfts dessa perspektiv, både i kartläggningen och i översynen av myndigheters information. Kommissionen har även genomfört en särskild granskning av Arbetsförmedlingens arbete med arbetsmarknadsetablering för nyanlända kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning. Granskningen är en fallstudie av hur stödåtgärder fördelas hos en central myndighet inom ett angeläget område för utvecklingen mot ekonomisk jämställdhet.

Granskningen av Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering ingår som en bilaga till delredovisningen. Bilagan innehåller även rekommendationer för Arbetsförmedlingens fortsatta arbete för en mer jämställd arbetsmarknadsetablering.

1.2 Begrepp, tidigare utredningar och myndighetsuppdrag

Med offentliga stödåtgärder avses de stöd och förmåner som offentliga institutioner fördelar till individer, exempelvis: ekonomiskt bistånd, stöd till företagande, fördelning av riskkapital samt olika stöd inom arbetsmarknadspolitiken, politiken som rör personer med funktionsnedsättning och socialtjänsten. I direktiven anges att den ojä-

ställda fördelningen av dessa stöd kan bero på osakliga könsskillnader i fråga om bland annat bemötande, nyttjande och tilldelning.

Med kön avses i promemorian det juridiska könet, det vill säga det kön som finns registrerat i folkbokföringen.

Flera utredningar har analyserat aspekter av de områden som kommissionen fått i uppdrag att utreda, och lämnat förslag, däribland Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (JA-delegationen) (SOU 2015:50) och utredningen om jämställdhetspolitikens genomförande och effektivitet (SOU 2015:86). Vidare har en rad myndighetsrapporter från bland annat Riksrevisionen, Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Statskontoret belyst närliggande områden i relation till offentlig verksamhet. Slutsatser från dessa utredningar och rapporter redogörs för i redovisningen nedan.

Att myndigheter ska eftersträva en jämställd fördelning av stöd och resurser, och ge jämställd information och vägledning till medborgare, är en del av regeringens arbete med jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegrering har varit den övergripande strategin för jämställdhetspolitiken sedan mitten av 1990-talet och innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med och beaktas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla processer. Det gäller för alla politikområden och i myndigheternas verksamheter.

I svenska myndigheter definieras ofta jämställdhetsintegrering som att verksamheten bedrivs så att de tjänster och den service som erbjuds medborgarna svarar lika mycket mot kvinnors som mäns behov och utgångspunkter. Den offentliga verksamheten ska också bidra till att uppnå jämställdhet i samhället. Konkret brukar detta innebära att den service samt de tjänster som utförs ska vara rättvis, jämnt fördelad och av samma kvalitet för både kvinnor och män (Lindholm m.fl. 2011).

Regeringen har sedan 2013 genomfört utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM). JiM syftar till att stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering så att deras verksamhet ännu bättre bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Sedan 2016 har även samtliga statliga universitet och högskolor, samt Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola, uppdrag om jämställdhetsintegrering.

JiM-programmet utvärderades av Statskontoret 2018 som menade att de deltagande myndigheterna hade genomfört ett omfattande arbete och nått flera resultat med stor potential att bidra till att nå

de jämställdhetspolitiska målen. Samtidigt visade utvärderingen att arbetet hade kunnat bidra till jämställdheten i samhället i ännu högre grad om regeringens styrning av programmet hade gett myndigheterna mer vägledning (Statskontoret 2019).

En ny programperiod för JiM 2020–2025 har beslutats av regeringen och omfattar 54 myndigheter. I den nya programperioden har fokus stärkts på att arbeta för att uppnå effekter i verksamheten och samhället i relation till de jämställdhetspolitiska delmålen. Jämställdhetsmyndigheten har sedan 2018 i uppdrag att stödja myndigheterna i deras arbete med jämställdhetsintegrering. Under den nya JiM-perioden ska Jämställdhetsmyndigheten enligt uppdraget förbättra förutsättningarna för JiM-myndigheterna att effektivt kunna planera sitt arbete med jämställdhetsintegrering, inklusive jämställdhetsbudgetering, samt analysera verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv i syfte att identifiera jämställdhetsproblem i verksamheten eller i samhället inom myndigheternas ansvarsområden. JiM-myndigheterna ska även stödjas att bättre kunna utveckla eller anpassa metoder för att följa upp resultat och effekter ur ett jämställdhetsperspektiv, till exempel utfall av rutiner och arbetssätt.

Jämställdhetsmyndigheten ska också främja samverkan mellan myndigheter för att bidra till att lösa jämställdhetsproblem i samhället, sprida kunskap och synliggöra resultat av JiM-arbetet samt löpande utvärdera JiM-programmet. Jämställdhetsmyndighetens stöd till JiM-myndigheterna ska i relevanta delar planeras och erbjudas i samverkan med Diskrimineringsombudsmannen (DO), Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statistiska centralbyrån (SCB). När det gäller stöd till myndigheters verksamhet på regional och lokal nivå ska samverkan ske med länsstyrelserna. Jämställdhetsmyndigheten har även i uppdrag att, i samarbete med ESV, Kriminalvården, Skatteverket och Vetenskapsrådet, ta fram och tillämpa en modell för systematiskt erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande inom jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering i staten. Uppdraget ska delrapporteras senast den 31 mars 2021 och slutrapporteras senast den 31 mars 2022. Modellen kallas för JiM+, och syftar till att ge ett mer verksamhetsanpassat stöd till de myndigheter som har längre erfarenhet av jämställdhetsintegrering för att de på ett snabbare och mer ändamålsenligt vis ska kunna bidra till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

2 Kartläggning av offentliga stödåtgärder

Det finns en ojämfäst fördelning av stödåtgärder inom en rad olika politikområden som på kort eller lång sikt kan påverka mäns och kvinnors livsinkomster. Som tabell 2.1 visar skiljer det sig mellan könen inom olika områden och olika transfereringssystem: det är en högre andel kvinnor som tar del av garantipension, bostadstillägg, barnbidrag, föräldra-, rehabiliterings- och sjukpenning medan en högre andel män återfinns bland asylsökande och nyanlända samt personer som får assistent- och aktivitetsersättning. Vad det innebär mer konkret diskuteras under respektive politikområde.

Tabell 2.1 Könsfördelningen inom olika transfereringssystem under 2019

	Kvinnor %	Män %	Utfall 2019
Antal personer med garantipension	78	22	662 200
Antal pensionärer som får bostadstillägg	74	25	287 800
Antal barnbidrag	70	30	1 943 267
Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	70	30	56
Antal rehabiliteringspenningdagar (netto), miljoner	68	32	1
Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	64	36	53
Antal personer med sjukersättning	59	41	247 153
Antal personer med studiemedel	59	41	502 864
Antal deltagare i etableringsinsatser	56	44	38 802
Antal uttagna dagar med tillfällig föräldrapenning, miljoner	55	45	8
Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning som får bostadstillägg	53	47	115 991
Antal personer med tilläggspension	52	48	2 026 900
Antal personer med inkomstpension	51	49	1 757 800
Antal personer med studiehjälp	47	53	428 877

	Kvinnor %	Män %	Utfall 2019
Antal personer med assistansersättning	46	54	14 295
Antal personer med aktivitetsersättning	46	54	29 949
Genomsnittligt antal nyanlända som kommunerna får schablonersättning för	44	56	93 901
Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	40	60	45 255
Genomsnittligt antal ensamkommande barn och unga	12	88	12 700
Antal timmar assistans per vecka per beviljad individ, genomsnitt	98	102	129

Källa: Prop. 2020/21:1.

Även om det, som framkommer av tabellen, är fler kvinnor än män som tar del av garantipension och bostadstillägg, är den genomsnittliga ersättningen för kvinnor lägre (prop. 2020/21:1). En stor del av de könsskillnader som finns i transfereringssystemet kan förklaras av demografiska faktorer som att kvinnor i genomsnitt lever längre än män. Vidare arbetar kvinnor deltid i högre utsträckning och har lägre pensionsgrundande inkomster etcetera.

Det är alltså inte så enkelt som att bara konstatera att kvinnor respektive män får ta del av stöd i en viss utsträckning inom ett visst politikområde. Det finns skillnader inom gruppen kvinnor och gruppen män, till exempel beroende på om individer nyligen kommit till Sverige eller är födda här, på eventuella funktionsnedsättningar, på socioekonomisk status etcetera (SOU 2020:46). För att förstå varför könsskillnader uppstår och hur det kan påverka kvinnor och mäns livsinkomster, behöver siffrorna brytas ned och analyseras.

Kvinnor tar del av mer försörjningsrelaterade transfereringar, medan män i större utsträckning får del av stödåtgärder som leder till ökad arbets- och kapitalinkomst. Olika studier visar att det finns en ojämsställd fördelning av offentliga stödåtgärder som missgynnar kvinnor inom en rad välfärdsområden. Osakliga könsskillnader som inte beror på socioekonomiska eller demografiska faktorer finns exempelvis när det gäller bemötande inom socialtjänsten (ESV 2017) och arbete med ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2019b), fördelningen av olika arbetsmarknadspolitiska insatser (Cheung 2018) och att mannen har utgjort normen i asylprocessen (Jämställdhetsmyndigheten 2019a). Det finns vidare en studie som pekar på att män i högre grad än kvin-

nor beviljas lån hos Almi (RiR 2019b). Studierna indikerar att män i större utsträckning än kvinnor tar del av andra offentliga stödåtgärder än just ekonomiska transfereringar. Det handlar i stor utsträckning om en typ av stöd som kan bidra till bättre förutsättningar att få inkomster av arbete eller kapital. Det är också stöd och insatser som på sikt kan innebära att behovet av försörjningsrelaterat stöd minskar. Det innebär alltså att denna ojämställda fördelningen av tilldelning och nyttjandet av stöd kan få stora konsekvenser för jämställdheten i samhället, kvinnors respektive mäns ekonomiska makt och för jämställda livsinkomster.

Kommissionen har ett fokus på individuell disponibel inkomst och har därför kartlagt hur fördelningen av resurser i form av stöd, ersättningar och transfereringar ser ut inom de politikområden som är centrala för jämställda livsinkomster. Vi kartlägger även hur skatter fördelar sig då även de har betydelse för individers disponibla inkomster. Vidare redogörs för skillnader mellan flickor och pojkar, kvinnor och män inom respektive områden. Vi diskuterar också konsekvenserna av en ojämställd fördelning inom politikområdet. Resultaten sammanfattas i en avslutande analys.

Kartläggningen har gjorts utifrån dels befintlig statistik från regeringens budgetproposition för 2021, dels från myndighetsrapporter och relevanta forskningsstudier.

2.1 Arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken är ett centralt politikområde kopplat till individers livsinkomster. Inkomst av arbete är inte bara viktigt för den faktiska disponibla inkomsten som följer av arbete, utan det ligger också till grund för nivåer på pension, sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning, föräldrapenning eller arbetslöshetsersättning. Högre lön, fler arbetade timmar och färre arbetslöshetsperioder ger alltså högre ersättningsnivåer eftersom de beräknas utifrån arbetsinkomster. Individer som av olika anledningar inte etablerar sig på arbetsmarknaden kan inte få mer än garantinivån i de statliga ersättningsystemen, något som ofta innebär att de är i behov av kompletterande stöd från partner, familj eller det offentliga.

Vilket stöd och vilka resurser individer får av myndigheter för att komma i arbete är sålunda av största vikt för inkomsten på såväl kort

som på lång sikt. Ett flertal studier visar dock att det finns betydande skillnader mellan det stöd och de insatser inom arbetsmarknadspolitiken som män och kvinnor får ta del av (se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder*).¹

Arbetsförmedlingen har ett jämställdhetsuppdrag inom arbetsmarknadspolitiken där kvinnor och män ska ha tillgång till förmedlings- och programverksamhet på samma villkor. Tidigare studier visar dock att könsfördelningen av Arbetsförmedlingens insatser är skev och att män får mer stöd i form av insatser och möten än kvinnor (se SOU 2019:3, Cheung 2018, Larsson 2019, för en genomgång). En IFAU-rapport visar att män under lång tid har haft fler registrerade besök hos Arbetsförmedlingen än kvinnliga arbetssökande (Liljeberg & Söderström 2017). En ytterligare IFAU-rapport bekräftar att män har fler möten med arbetsförmedlare och att fler möten ger lägre arbetslöshet (Cheung m.fl. 2019). Ett möte med en arbetsförmedlare som föregås av en kallelse innebär oftast att tid avsätts för ett kvalitativt matchningsarbete. Arbetssökanden som i studien fick fler möten fick också fler tips på relevanta lediga jobb genom platsanvisningar och platsförslag, och fick därmed ett riktat jobbsökande. Möten tidigt i arbetslöshetsperioden innebär också en högre sannolikhet att få en insats och således en snabbare progression mot arbetsmarknaden (Cheung 2018). Det handlar i mångt och mycket om en kedja av insatser som bidrar till ett närmande till arbetsmarknaden: ökad handläggartäthet, intensifierad sök- och matchningshjälp, jobbcoachning, arbetspraktik och subventionerade anställningar (se exempelvis Cheung m.fl. 2017, RiR 2015).

Män får inte bara fler besök utan även fler kallelser till möten och tidigare i arbetslöshetsperioden än kvinnor (Cheung 2018). Männerna blir också i större utsträckning än kvinnor bedömda som matchningsbara, vilket är en avgörande del av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som arbetsförmedlare gör inför varje beslut av en insats (SOU 2019:3). Studien visar att en sådan bedömning leder vidare till att män får ta del av arbetsnära insatser såsom arbetsmarknadsutbildningar, arbetspraktik, instegsjobb och nystartsjobb i större ut-

¹ Arbetsförmedlingens roll och hur fördelningen av stöd och resurser kan påverka kvinnor och mäns inkomster diskuteras utförligt i PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder* som är en del av Kommissionen för jämställda livsinkomsters redovisning. Därför är avsnittet om arbetsmarknadspolitiken också kortare och mindre djuplodande än övriga politikområden.

sträckning medan kvinnor får ta del av förberedande utbildningar och extratjänster i större utsträckning.² De systematiska könsskillnaderna kvarstår alltså när kvinnors och mäns olika bakgrundsfaktorer har kontrollerats för. Könsskillnaderna är betydligt större bland nyanlända arbetsökande inom etableringsuppdraget än bland andra arbetsökande. De arbetsmarknadsutbildningar som kvinnor tenderar att ta del av visar sig ha en lägre genomsnittlig kostnad (Cheung 2018).

Vad som också är viktigt att beakta i relation till dessa systematiska könsskillnader är att även om både nystartsjobb (som företrädesvis män tar del av) och extratjänster (som kvinnor oftare tar del av) är subventionerade anställningar som bör gynna individers möjligheter att få arbete, skiljer de sig åt i sin utformning. Ett nystartsjobb innebär att en person anställs av en privat arbetsgivare som får ersättning för den del av lönen som är upp till 20 000 kronor per månad. Vidare omfattas individen av Lagen om anställningsskydd (LAS) och kvalificerar sig även för arbetslöshetsersättning. Nystartsjobben återfinns i stor utsträckning i manligt dominerade branscher. När extratjänsterna utformades var det för att öka möjligheterna till anställningar inom offentlig (och senare även kulturell eller ideell) sektor där en stor del av de kvinnodominerade yrkena finns. Det var också från politiskt håll en uttalad satsning på att fler kvinnor skulle få möjlighet att (åter)etablera sig på arbetsmarknaden. Likt nystartsjobben subventioneras en extratjänst med upp till 20 000 kronor, men dessa anställningar omfattas inte av LAS och inte heller berättigas individen till medlemskap i arbetslöshetskassa. Anställning med lönebidrag, som arbetsökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga omfattas av, är utformade enligt samma princip som extratjänsterna. Det finns inte heller någon begränsning i rätten att använda tidsbegränsade anställningar för arbetstagare som har lönebidrag. Det innebär att även om inkomsten av lönearbetet i de olika anställningsformerna öppnar upp för lika möjligheter vad det gäller lönenivå, så skiljer sig förutsättningarna åt i form av anställningstrygghet och möjligheter till ersättning efter anställningen.

² Arbetsförmedlingen konstaterar i årsredovisningen för 2019 att sett till könsfördelningen i stort på arbetsmarknaden är män överrepresenterade när det kommer till subventionerade anställningar i offentlig sektor samt att övervägande del av de som tar del av anställningarna i privat sektor är män. 2019 hade 18 663 kvinnor nystartsjobb och motsvarande siffra för männen var 63 146. Motsvarande siffror för extratjänster var 10 958 för kvinnor och 9 848 för män.

2.1.1 Konsekvenser för jämställdheten

När ESV analyserade sju arbetsmarknadspolitiska reformer, som genomfördes under perioden 2015–2016, kunde myndigheten konstatera att fler män än kvinnor berördes av programmen och att en större andel av de utbetalda resurserna gick till män (ESV 2017). Enligt ESV fanns det vidare inget som tyder på att könsuppdelningen på arbetsmarknaden skulle ha minskat till följd av reformerna. ESV konstaterade också att, eftersom det i störst utsträckning är män som har deltagit i de arbetsmarknadspolitiska programmen, och att programmen borde ha ökat deltagares disponibla inkomst, går det inte att säga att reformerna har bidragit till att minska ojämställdheten mellan kvinnor och män.

Att kvinnor är underrepresenterade i olika delar av kedjan av aktiviteter och insatser, kan förklara varför det tar längre tid för kvinnor än för män att komma ut på arbetsmarknaden. Tidigare studier har visat att nyanlända kvinnor i genomsnitt har längre etableringstider än nyanlända män (SCB 2014, Cheung & Rödin 2018, le Grand m.fl. 2013, Ruist 2018). Den allra första arbetsgivarkontakten är viktig för nyanländas arbetsmarknadsetablering, men den visar sig ske mycket senare för kvinnor än för män (Forslund m.fl. 2017). Konsekvensen av att inte få del av arbetsmarknadspolitiska insatser är att det då blir svårare för många personer att komma närmare arbetsmarknaden.

Ojämställdhet och ojämlikhet uppstår ytterligare eftersom statliga ersättningssystem för exempelvis sjuk- och aktivitetsersättning ges under en begränsad tid och är utformade utifrån individens vistelsetid i Sverige (SOU 2020:32). Kvinnor som i större utsträckning än män har låga inkomster och får färre insatser från Arbetsförmedlingen, personer födda utomlands som inte uppfyller kraven för försäkringstiden samt personer med långvarigt nedsatt arbetsförmåga riskerar därför att inte få sitt försörjningsbehov tillgodosett genom garantiersättningen och kan hamna mellan olika regelverk. Enligt CSN (2018) har en hög andel av de utlandsfödda kvinnorna som studerar utan studiemedel oftare arbetsmarknadsstöd och etableringsersättning än de som har studiemedel. I och med att etableringsersättningen är lägre än studiestödet har en hög andel av dem också försörjningsstöd. IFAU (2020a) visar att den utlandsfödda befolkningen i arbetsför ålder har mer omfattande ersättningar från

välfärdssystemen än infödda. På samhällsnivå har det konsekvenser för kommunerna eftersom dessa individer då kan behöva ansöka om kompletterande stöd i form av ekonomiskt bistånd som kommunerna ansvarar för.

Kommissionen menar att skillnader i insatsernas utformning väcker frågor om varför satsningar som görs på kvinnor, och kvinnodominerade sektorer, inte är lika gynnsamma som de satsningar som görs på män och mansdominerade sektorer. Trots lagstiftning och förordningar om jämställdhetspolitiska mål är det fortfarande inte jämställt. Strukturer som finns i samhället och föreställningar om vad som anses vara manligt och kvinnligt ligger djupt rotat i normer, traditioner och attityder som präglar olika bedömningar (se exempelvis Cheung 2018, Elvin-Nowak & Thomson 2003, Larsson 2015, 2019, Moss-Racusin m.fl. 2011, Wynn 2017). Både män och kvinnor tycks ha svårt att förstå att de själva är med och bevarar de ojämslidda könsmonstren. Tidigare forskning har undersökt hur bedömning av kompetens påverkas av variationer i gruppsammansättning (Bagues & Esteve-Volart 2010). Det visar sig att när majoriteten i gruppen är kvinnor överskattas kompetensen hos de manliga kandidaterna.

Det finns i dagsläget en rad rapporter som visar att de arbetsmarknadspolitiska insatsernas effekter på arbetsmarknadsutbildning framför allt finns för män (se exempelvis Andersson Joonas m.fl. 2017, Arbetsförmedlingen 2017, Cheung m.fl. 2019, Dahlberg m.fl. 2020). Trots att studiernas urval innehåller både kvinnor och män som i genomsnitt har liknande förutsättningar, saknas i stor utsträckning analyser av varför effekterna slår olika på kvinnor och män. En del av förklaringen kan vara att kvinnor inte har samma möjlighet att tillgodogöra sig insatserna. Det kan också vara så att system och insatser antas vara könsneutrala eftersom både kvinnor och män tar del av dem i lika stor utsträckning. Det problematiska med ett sådant antagande är att insatserna i sig inte nödvändigtvis är könsneutrala, eller åtminstone inte upplevs av alla insatsdeltagare som könsneutrala, om de omedvetet utformats utifrån en viss grupp i samhället som norm och på så vis passar den gruppens behov bättre. Det saknas studier som analyserar huruvida och i vilken bemärkelse system och insatser faktiskt är könsneutrala. Behovet av sådana analyser är viktiga eftersom sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män kommer med stor sannolikhet att vidgas ytterligare, och en stor grupp kvin-

nor kommer aldrig att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden om inte insatser bättre når dem.

2.1.2 Utbildnings- och forskningspolitiken

Inkomstskillnader mellan kvinnor och män kan i stor utsträckning härledas till de löneskillnader som finns mellan kvinnodominerade och mansdominerade sektorer på arbetsmarknaden. Den könsuppdelade arbetsmarknaden grundläggs i stor utsträckning i utbildningssystemet och de val som flickor och pojkar gör inom utbildningssektorn följer med in på arbetsmarknaden, och har därmed en stor inverkan på kvinnor och mäns livsinkomster. Ungdomars utbildningsval till olika gymnasieprogram är ett första steg till könssegregeringen på arbetsmarknaden och denna segregering fortsätter sedan vidare i utbildningsvägar efter gymnasiet. På studieförberedande program ligger könsfördelningen generellt inom 40–60-intervallet. Det gäller för ämnen som exempelvis naturvetenskap och ekonomi. Det är ungefär lika stora andelar kvinnor som män som går det samhällsvetenskapliga programmet. Undantagen är ämnena humaniora och teknik, med kvinno- respektive mansdominans. De yrkesförberedande programmen däremot är generellt antingen kvinno- eller mansdominerade. Kvinnor på yrkesförberedande program finns främst inom vård och omsorg, barn och fritid, hotell och turism, medan män återfinns inom exempelvis VVS och fastighet, el och energi, bygg- och anläggning och fordon och transport (SOU 2015:50). Generellt går kvinnor i större utsträckning högskoleförberedande gymnasieprogram, medan män i större utsträckning går yrkesförberedande program (Skolverket 2018). De elever som har gått ett studieförberedande program, läser oftare vidare på högskolan efter gymnasiet, medan de som har läst ett yrkesförberedande program ofta börjar arbeta efter avslutat gymnasieprogram. När gymnasieungdomar tillfrågas om de ämnar studera vidare på högskola efter gymnasieskolan blir det tydligt att studieintresset skiljer sig åt beroende på kön: 70 procent av de kvinnor som tillfrågades uppgav att de hade planer på att studera på högskolan de närmaste tre åren efter gymnasiet, jämfört med 53 procent av männen (CSN 2020a). En förklaring kan vara att flickor i större utsträckning än pojkar når bättre skolresultat och har genomsnittligt högre betyg när de går ut gym-

nasiet (SOU 2020:46). Under 2018 hade till exempel 55 procent av kvinnorna och 41 procent av männen i åldrarna 25–34 år en eftergymnasial utbildning, medan en högre andel män än kvinnor, 32 procent respektive 16 procent, inte hade någon utbildning efter gymnasiet (prop. 2019/20:1).

Utbildnings- och yrkesval styrs i hög grad av traditioner och social bakgrund. Könnssegregationen i yrkesvalen är fortfarande stark i de yrken som inte kräver eftergymnasial utbildning och som i större utsträckning väljs av barn till föräldrar som också har liknande utbildning (SOU 2020:46). Det finns ett starkt samband mellan föräldrars inkomster, utbildningsnivå och skolresultat som gör avtryck i skolsystemet (SOU 2020:46). De yrkesförberedande inriktningarna tenderar att vara antingen kvinnligt respektive manligt präglade där föräldrar har liknande utbildning, medan de högskoleförberedande programmen tycks ha en jämnare könsrepresentation där föräldrarna till övervägande del har högskoleutbildning. Inom den kommunala vuxenutbildningen är merparten bland de studerande kvinnor, samt en ökande andel nyanlända personer.

Den skeva könsfördelningen inom flera gymnasieprogram påverkar också när ungdomar etablerar sig på arbetsmarknaden samt deras sysselsättning (SCB 2019a). Kvinnor är i större utsträckning än män sysselsatta i yrken som kräver högskolekompetens, både vad gäller grundläggande och fördjupad högskolekompetens (SCB 2019a). Att fler kvinnor än män läser på högskolan är ett generellt mönster som förekommer inom många OECD-länder, men könsskillnaderna är i särskilt stora i Sverige där könsstereotypa normer tycks ha större betydelse för val av studieinriktning och yrke än i många andra länder (prop. 2019/20:1).

Trots att det totalt sett är fler kvinnor än män som har en högskoleutbildning, är det en högre andel män än kvinnor som är verkamma inom forskningen vid universitet och högskolor och en högre andel kvinnor än män som etablerar sig senare på arbetsmarknaden. Könsfördelningen inom forskarutbildningar är mer jämn med något fler män än kvinnor, men blir skevare högre upp i karriärtrappan. Under 2019 avlade 47 procent kvinnor och 53 procent män en doktorsexamen och bland professorerna var 30 procent kvinnor och 70 procent män (prop. 2019/20:1).

Studie- och yrkesvägledning

Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning poängterar i sitt betänkande (SOU 2019:4) att behovet av att stärka studie- och yrkesvägledningen utifrån ett jämställdhetsperspektiv har lyfts fram under en lång tid. Utredningen påpekar att Sverige har en starkt könsuppdelad arbetsmarknad och att gymnasieskolan präglas av samma tydliga könsuppdelning. För att nå målet med en jämställd utbildning samt i förlängningen ett jämställt arbetsliv, menar utredningen att det är avgörande att elever har kunskaper om vilka konsekvenser utbildnings- och yrkesval kan ha för bland annat karriär- och löneutveckling. Det är därför viktigt att studie- och yrkesvägledarfunktioner har kunskaper inom jämställdhetsområdet. Utredningen lyfter även fram att OECD pekar på vikten av att förhindra stereotypa val och att skolan har en viktig roll i detta. Exempelvis genom att säkerställa att informationen om utbildnings- och yrkesval är könsneutral, att visa på icke-traditionella exempel och att involvera näringsliv och arbetsplatser för att göra det möjligt för eleverna att skaffa sig egna erfarenheter inom yrkesområden som de av egen kraft inte skulle skaffa sig. Utredningen föreslår flera åtgärder för att stärka studie- och yrkesutbildningen, samt att detta område ska ändra namn till karriärvägledning. Utredningen menar också att ett integrerat jämställdhetsperspektiv är en förutsättning för att elever ges allsidiga kunskaper, stöd och möjligheter inför sina utbildningsval, och anger detta bland motiven till förslagen att karriärvägledningen i skolan ska stärkas.

Förklaringar till könsstereotypa studieval

En del forskning har visat att skillnader i utbildningsval i hög grad kan förklaras av flickors och pojkars olika uppfattningar om sin kompetens och yrkesmål. Ett forskningsprojekt vid Lunds universitet har undersökt varför kvinnor och män gör könsstereotypa utbildningsval, som i stor utsträckning lägger grunden till den könssegrerade arbetsmarknaden (Tellhed m.fl. 2017, 2018). Studierna visade att flickor på högstadiet hade en mycket lägre tro på sin kompetens för yrken som ingenjörer samt en mycket lägre tro på sin förmåga att hantera teknik och datorer än pojkar. Forskarna menar att detta är en förklaring till varför så få kvinnor väljer tekniska utbildningar. Pojkarna i studien tenderade att tro att de klarar alla typer av yrken

lika bra. Att flickorna tvivlade mer över sin kompetens än vad pojkar gjorde kan bero på att det fortfarande förekommer en viss könsstereotyp uppfattning om att kompetens är något manligt. Sådana stereotypa föreställningar kan bidra till att personer inte bara tvivlar på sin kompetens utan också får sämre uppfattning om sina verkliga förmågor. En slutsats som forskarna gör är att samhället skulle behöva jobba mer med förlegade stereotyper. Att kvinnor och män tillskrivs olika egenskaper baserat på könsstereotypa uppfattningar har också bekräftats av en rad andra studier (se exempelvis Elvin-Nowak & Thomson 2003, Moss-Racusin m.fl. 2011, Fiske 2019).

En ytterligare förklaring till att flickor och pojkar gör olika utbildningsval är att även sociala faktorer och yrkesmål tycks spela en roll för ungdomars utbildningsval (Tellhed & Adolfsson 2018). En studie har visat att många ungdomar kan ha olika förväntningar om hur de ska trivas i utbildningar som dominerades av det andra könet. När det gäller yrkesmål visade studien att de flesta ungdomar, både pojkar och flickor, ansåg att lön och status var viktiga yrkesmål mer än altruistiska mål som att hjälpa andra. Pojkar tyckte dock i något högre utsträckning än flickor att status var ett viktigt yrkesmål. En slutsats som forskarna gör i studien är att fler prioriteringar skulle behöva göras för att öka statusen i kvinnodominerade yrken om fler män ska lockas dit.

Könsstrukturer i högskolesektorn

På totalnivå har högskolans forskande och undervisande personal en jämn könsfördelning. Av de anställda var 46 procent kvinnor och 54 procent män (mätt i antal heltidsekvivalenter) år 2018. Andelen kvinnor varierade dock i olika anställningskategorier. Lägst var andelen kvinnor bland professorer där den var 30 procent (UKÄ 2019a).

Jämställdhet inom forskningen vid universitet och högskolor mäts bland annat genom att studera könsfördelningen bland anställda professorer, lektorer och meriteringsanställda (forskarassistenter, biträdande lektorer och postdoktorer). Under en tioårsperiod från 2009 till 2019 har andelen kvinnliga professorer ökat från 20 till 30 procent och andelen kvinnliga lektorer ökat från 42 till 47 procent, men andelen kvinnliga meriteringsanställda har minskat från 46 till 44 pro-

cent (SCB 2020). Regeringens rekryteringsmål är emellertid att hälften av de nyrekryterade professorerna 2030 ska vara kvinnor.

Trots detta visar en analys av Universitetskanslersämbetet (UKÄ) att andelen kvinnor bland nyrekryterade professorer i stället har minskat i alla ämnen förutom medicin och hälsovetenskap (prop. 2019/20:1). Det finns också tydliga könsskillnader i hur forskningsanslag fördelas. Män får forskningsanslag i betydligt större utsträckning än kvinnor och erhåller också i genomsnitt ett större anslag (Vetenskapsrådet 2015, 2019). En undersökning från Statskontoret (2014) visade att kvinnor missgynnades både i absoluta termer och i förhållande till andelen forskare som var anställda på forskningsanslag. År 2013 användes 39 och 61 procent av anslagsmedlen för kvinnors respektive mäns löner, samtidigt som 42 procent av forskarna var kvinnor.

Vetenskapsrådet har genomfört en rad åtgärder och aktiviteter för att främja jämställdhet inom forskningsområdet. Bland annat har de haft regelbundna jämställdhetsobservationer i beredningsgruppers möten, som har analyserats och som har mynnats ut i ett antal rekommendationer (prop. 2019/20:1). Ett resultat av myndighetens arbete är att beviljandegraden för dess forskningsmedel fått en mer jämn fördelning mellan kvinnor och män: inom humaniora och samhällsvetenskap är beviljandegraden 12 respektive 11 procent för kvinnor och män, inom naturvetenskap är den 23 respektive 22 procent och inom klinisk behandlingsforskning är den 39 respektive 43 procent. Samtidigt finns stora könsskillnader i beviljade belopp där kvinnor beviljas ett betydligt lägre bidragsbelopp än män. Dessutom förvaltar Vetenskapsrådet endast en liten andel av de offentliga forskningsanslagen. Den övervägande delen av statens budget inom utgiftsområdet går till universitetet och högskolor som också har de största jämställdhetsutmaningarna.

Förklaringar till den skeva fördelningen av forskningsanslag

En forskningsrapport lyfter att kvinnors och mäns olika villkor att kunna ta del av stöd ofta osynliggörs när jämställdhet riskerar att bara bli en fråga om antal kvinnor och män i termer av ”volymer” eller i termer av hur mycket resurser som har fördelats (Bondestam & Grip 2015). Studien betonar att de olika villkoren behöver syn-

liggöras i större utsträckning så att kvinnor och män kan ges likvärdiga förutsättningar. Inom beredning av forskningsmedel har ett systematiskt arbete med jämställdhet och jämlikhet kunna höja kvalitén i bedömningarna och gett upphov till en mindre skev fördelning av forskningsanslag (Bondestam & Grip 2015). Enligt studien har män i väsentligen större utsträckning högre positioner än kvinnor. En professorstitel, antal år som forskare, därtill hörande publiceringsmängd som ger stora fördelar, kopplas sällan samman med kön då kunskap om hur strukturella könsskillnader påverkar akademisk position saknas (Bondestam & Grip 2015). En förklaring till hur system har lyckats skapa, upprätthålla och utmana ojämställdhet och ojämlikhet är kopplat till att många olika mått och system antas vara könsneutrala (Bondestam & Grip 2015). Till exempel används forskares produktivitet och publicering som mått på forskningskvalitet, där manliga forskare i genomsnitt har en högre publicerings- och citeringsfrekvens, och utgör en grund för forskningsfinansiering. Problemet med detta mått är att det indirekt väver in kvinnors och mäns olika tillgång till nätverk samt de olika anställningsvillkoren och faktiska tid för forskning som kvinnor och män har (Bondestam & Grip 2015, Eloy m.fl. 2013, Blake & La Valle 2010).

Därtill kan kollegiala bedömningar också innebära ojämställda villkor vid bedömningsprocesser som påverkar fördelningen av forskningsfinansiering. Det kan handla om att beredningsgruppens sammansättning påverkar beredningsprocessen och vilket kön den ansökande har (se till exempel Vetenskapsrådet 2020, Vetenskapsrådet 2019, Bondestam & Grip 2015, Sandström & Wold 2010, 2015). Vidare visar uppföljningar av Vetenskapsrådets observationsstudier av beredningsgruppernas möten, liksom av skriftliga handlingar som har använts i bedömningsarbetet, på flera könsskillnader (Vetenskapsrådet 2020). Antaganden om att utbildningssystemet samt de beredningsprocesser som sker inom systemet är könsneutrala tenderar därför att osynliggöra ojämställda och ojämnliska strukturer, vilket leder till ackumulerade (för)fördelar för vissa, som till exempel att den som en gång fått finansiering har lättare att få det igen och för andra ackumulerade nackdelar. På så vis tenderar strukturerna att både skapa och upprätthålla ojämställda och ojämnliska villkor (Bondestam & Grip 2015).

2.1.3 Konsekvenser för jämställdheten

Kvinnor utbildar sig mer än män. En förklaring är att flera traditionella kvinnoyrken kräver högskoleutbildning, men kvinnor börjar även dominera på traditionellt mansdominerade prestigeutbildningar som juristutbildningen och läkarutbildningen. Detta bör stärka kvinnors position på arbetsmarknaden och minska skillnaderna i genomsnittslöner mellan kvinnor och män. Delegationen för jämställdhet i arbetslivet påpekar att så länge arbetsmarknaden fortsätter att vara strukturerad efter kön vad gäller lön, karriär och yrken kommer konsekvenserna av mäns utbildning och sämre betyg inte att bli så stora. En anledning är att kvinnor och män endast till viss del konkurrerar om samma arbeten. Kvinnors högre utbildning leder också till att de etablerar sig senare i yrkeslivet än män. Fler män än kvinnor börjar arbeta direkt efter gymnasiet, i branscher med högre genomsnittslöner än i motsvarande kvinnodominerade branscher (SOU 2015:50).

En studie från UKÄ (2019a) visar att olika utbildningsinriktningar i högskolan förklarar 40 procent av variationen i inkomsterna. Det är inte bara mellan de olika utbildningarna som det finns stora könsskillnader i årsinkomster, utan även inom de olika utbildningarna. Kvinnors årsinkomster är systematiskt lägre inom samtliga utbildningsinriktningar jämfört med mäns som har gått samma inriktning. Fem år efter en civilingenjörsexamen är andelen kvinnor och män med en årsinkomst på minst 400 000 kronor 59 respektive 77 procent. Bland dem som har en läkarexamen är motsvarande andel 73 procent för kvinnor och 91 procent för män. Oavsett utbildning är andelen kvinnor och män med en årsinkomst på minst 400 000 kronor 30 respektive 54 procent (UKÄ 2019a).

Saco:s livslönerapporter (2020) visar att kvinnors och mäns olika högskoleutbildningar påverkar deras livslöner.³ I de allra flesta fallen lönar det sig att ha en akademisk examen men det finns en stor spridning mellan utbildningar som är mest och minst lönsamma. När Saco (2020) har räknat på avkastningen av en akademisk examen finner de att avkastningen för en minst treårig högskoleutbildning ligger i

³ Utbildningspremien eller utbildningens avkastning beräknas vanligen genom att ta hänsyn till hur inkomsterna är fördelade över livet, där tidigare inkomster ges högre vikt än senare, och där hänsyn tas med avseende till olikheter i studieavgifter, studiestödssystem, skattesystemets progressivitet etc. När hänsyn tagits till dessa olika inkomstfaktorer är värdet av utbildning högre för män än för kvinnor.

genomsnitt på åtta procent jämfört med att börja jobba direkt efter gymnasiet.⁴ Det finns dock stora skillnader i avkastning mellan olika högskoleutbildningar som är större än avkastningen mellan genomsnittet av samtliga högskoleutbildningar och för de gymnasieutbildade. De högskoleutbildningar som enligt Saco (2019) har en lägre lönsamhet jämfört med att jobba direkt efter gymnasiet är exempelvis utbildningar som leder till följande yrken: biomedicinsk analytiker, tandhygienist, biblioteks- och informationsvetenskap, arbetsterapeut, fysioterapeut, konstnärlig utbildning och biolog. Många starkt kvinnodominerande yrken som framför allt finns inom kommuner och regioner har till och med en negativ avkastning. Saco:s beräkningar visar att de akademiker som gått utbildningar med en negativ avkastning inte har tjänat in sin utbildning när de går i pension vid 66 års ålder. De menar att det krävs en höjning av månadslönen mellan en och sexton procent beroende på utbildning för att de olönsamma utbildningarna ska bli lönsamma. En sådan höjning av lönerna skulle bidra till en minskning av löneskillnaderna mellan kvinnor och män menar Saco.

Enligt Vetenskapsrådet (2015) får en ojämsställd högskola där kvinnor har svårt att nå de högsta positionerna eller andra höga befattningar flera konsekvenser. Det handlar bland annat att kvinnor får sämre möjligheter till makt och inflytande inom forskningsvärlden, vilket inte bara påverkar kvinnors karriärer och den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män utan även kreativiteten och kvaliteten på forskningen som uppstår till följd av en ökar diversitet och erfarenhet i grupp sammansättningen.

Mycket av den forskning som förklarar varför osakliga könsskillnader uppstår vid bedömningar har i stor utsträckning bedrivits inom det utbildningspolitiska området. Studierna betonar de strukturella faktorerna kopplat till normer, fördomar och implicita antaganden om att system och processer är könsneutrala som både orsakar, cementerar och förstärker könsskillnaderna. Sådana faktorer påverkar bedömningar som leder till en ojämsställd fördelning av stöd och insatser. Kommissionen anser att lärdomar kan dras utifrån den kunskap som finns inom det utbildnings- och forskningspolitiska området till övriga politikområden. En lärdom är hur ett systematiskt,

⁴ Då uträkningen enbart tar hänsyn till lön (och inte hela inkomstpaketet med kapitalinkomster, transfereringar och skatter) tas indirekt hänsyn till de inkomster som en person går miste om under sin studietid.

kontinuerligt och långsiktigt arbete kan leda till minskade könskillnader. Till exempel har Vetenskapsrådet (2020) under flera år arbetat med observationsstudier för att identifiera, följa upp och åtgärda osakliga könskillnader vid bedömningsprocesser.

En ytterligare lärdom som kan dras är att tydliga kvantitativa mål behövs för att uppnå ett mer jämställt utfall. Jämställdhetsmyndigheten (2020) föreslår att högskolan bör sätta kvantitativa mål för en mer jämställd rekrytering inom högskolan där också utlysningar av tjänster och medel bör bli mer transparenta. Myndigheten ger exempel på hur lärosätena själva har förändrat sitt arbete för att främja jämställdhet. Till exempel gjorde Högskolan Kristianstad om sin modell för fördelning av forskningsmedel, vilket ledde till ett mer jämställt utfall. Den äldre modellen som tillämpades gynnade forskare som redan tidigare hade fått mycket medel, vilket till 70 procent var män, medan den nya modellen i stället premierade samverkan och prestation i förhållande till den tid som forskarna hade haft för forskning. Med den nya fördelningsmodellen gick 60 procent av forskningsmedlen till kvinnor och 40 procent till män 2019, siffror som motsvarar könsfördelningen bland personalen vid lärosätet ganska väl.

2.2 Familjepolitiken

Familjepolitikens transfereringar bidrar till att jämna ut inkomster mellan hushåll med och utan barn.⁵ Enligt Försäkringskassan har dessa transfereringar visat sig sänka Gini-koefficienten, som mäter inkomstskillnader mellan hushåll, med tre procent. Det är framför allt de behovsprövade bidragen som står för de största omfördelningseffekterna (Försäkringskassan 2020a). Det är både svårt att definiera begreppen och mäta jämställt föräldraskap och ekonomisk jämställdhet, men givet dessa utmaningar så kan vi ändå utifrån en mängd studier konstatera att de familjepolitiska transfereringarna skapar förutsättningar för ett jämställt föräldraskap, är nära relaterat

⁵ Försäkringskassan har ansvar för tre grupper av familjeersättningar som i olika sammanhang försökt belysa den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män: föräldraförsäkringen såsom föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning, generella bidrag som barnbidrag och adoptionsbidrag samt behovsprövade bidrag som bostadsbidrag, underhållstöd, vårdbidrag, omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Utöver dessa ersättningar finns andra subventionerade tjänster som ingår i regeringens familjepolitiska förmåner såsom barnomsorg, tandvård för barn, samt sjukvård för barn och gravida, vilka inkluderas i regeringens mått på de så kallade utökade inkomsterna (BP2021, bilaga 4).

till kvinnor och mäns arbetsmarknadsanknytning, utbildning och inkomstnivåer och bidrar till att utjämna inkomstskillnader mellan hushåll med och utan barn (Försäkringskassan 2020).⁶ Transfereringarnas andel av de disponibla inkomsterna har dock minskat över tid (SOU 2019:65). Detta beror både på att antalet helårspersoner som försörjs med sociala ersättningar och bidrag har sjunkit och på att de flesta transfereringar inte har vuxit i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Föräldraförsäkringens påverkan på inkomster

Flera studier visar att nyttjandet av föräldraförsäkringen spelar stor roll för hur föräldraansvaret fördelas och för föräldrarnas position på arbetsmarknaden (se bland annat Försäkringskassan 2020c, ESO 2015). Det finns dels kortsiktiga effekter där föräldraförsäkringen fyller ut en del av inkomstbortfallet under föräldraledighet dels långsiktiga effekter i form av att arbetsmarknadsanknytning och löneinkomster upprätthålls efter barnafödande (ESO 2015). Samtidigt kan en alltför generös föräldraförsäkring leda till långa perioder av föräldraledighet som i sin tur kan medföra sämre löne- och karriärsutveckling (SOU 2011:5).

År 2019 stod kvinnorna för cirka 70 procent av de utbetalda dagarna och männen för cirka 30 procent (Försäkringskassan 2020c). Fördelningen av tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn har en mer jämn fördelning: andelen män bland de som använde tillfällig föräldrapenning 2018 var 44 procent (prop. 2020/21:1). Hur föräldraledigheten tas ut ser också olika ut för kvinnor och män. Män tenderar att ta ut föräldraledighet när barnet är äldre och som deltidsledighet. Män som har låg inkomst eller saknar inkomst avstår i större utsträckning från att använda föräldrapenning när de får barn (Försäkringskassan 2020c).

Fördelningen av föräldrapenningdagarna varierar i hög grad med olika bakgrundsfaktorer som inkomst, utbildningsnivå och arbetsmarknadsanknytning (Försäkringskassan 2020:3). Par som delar mer lika på föräldrapenningen har i genomsnitt högre sammanlagd inkomst före barnets födsel än par som delar mindre lika. Mannens andel av

⁶ Avsnittet utgår, likt familjepolitiken i stort, utifrån att jämställdhet ska uppnås mellan kvinnor och män. Det innebär inte att vi utgår från att en familj behöver bestå av en mamma och en pappa med barn.

föräldräpninguttaget är nästan dubbelt så hög bland par där mannen har minst högskoleutbildning än bland par där mannen har högst en förgymnasial utbildning. När kvinnan har eftergymnasial utbildning är det fem gånger så vanligt att dela jämställt på föräldräpningen jämfört med par där kvinnan har högst en förgymnasial utbildning (prop. 2020/21:1). Fördelningen påverkas olika beroende på om det är kvinnan eller mannen som förvärvar huvuddelen av hushållets inkomster. Om kvinnans inkomst står för majoriteten av hushållsinkomsten tycks det vara mer möjligt för paret att avstå från en betydande del av hennes inkomst för att hon ska vara hemma en längre tid. När mannen är i motsvarande situation tycks paret i mindre utsträckning vara beredda att avstå från hans inkomst (Försäkringskassan 2020:3). Forskning har visat att fördelningen av föräldradiggheten inte endast kan förklaras av att den som har högst lön arbetar mest och den som har lägre lön tar större ansvar för hemarbetet. Det finns även starka traditionella könsnormer bland olikkönade par som leder till långvarig ojämslidd inkomstfördelning (Moberg 2016). En studie visar att samkönade kvinnliga par har en jämnare inkomstfördelning inom paret efter att de har blivit föräldrar jämfört med olikkönade par.⁷ Detta gäller även vid en jämförelse av par som redan innan barnafödandet hade samma inkomstnivåer och inkomstskillnad inom paret (Moberg 2016).

Även om män har en högre genomsnittlig årsinkomst redan innan de får barn, ökar inkomstskillnader mellan kvinnor och män betydligt efter första barnets födelse. En del av förklaringen ligger i att män i genomsnitt är något äldre än kvinnor när de får sitt första barn. Årsinkomstskillnaden utifrån ett livsinkomstperspektiv är som störst under de första två åren efter att barnet har fötts. Inkomstgapet kvarstår åtta år efter att barnet fötts, vilket delvis förklaras av att de flesta par får ytterligare barn under perioden (Försäkringskassan 2020c). Allra störst är inkomstskillnaderna bland par där kvinnan redan innan barnets födelse hade en sämre inkomstutveckling än mannen. Dock ska det betonas att även för kvinnor som delar mer jämt på föräldräpningen tar det åtta innan de har kommit tillbaka till samma andel av parets totalinkomst som året innan barnet föddes (Försäkringskassan 2020c).

⁷ När datat till studien samlades in var det få samkönade manliga par som blivit föräldrar, vilket gör att dessa inte inkluderas i studien.

Det är vanligare med låg inkomstandard bland ensamstående kvinnor med tre eller flera barn. Inkomsteffekten av barnafödande är mycket större när första barnet föds jämfört med när barn två eller tre föds. En del av bortfallet kan förklaras av att kvinnor som får barn tenderar att arbeta mindre när barnen är små och att de tenderar att byta till arbetsplatser med lägre genomsnittslöner som ligger närmare hemmet när barnen blir äldre (Lundborg m.fl. 2018).

Ekonomisk påverkan för föräldrar med barn med funktionsnedsättning

Ojämställdhet återfinns också bland föräldrar till barn med funktionsnedsättning. ISF (2013) visar att det är en lägre andel mammor som förvärvsarbetar om barnet har särskilda behov jämfört med andra föräldrar, och att andelen pappor som förvärvsarbetar är högre efter ett par år. I relation till jämförbara föräldrar har mammorna en lägre arbetsinkomst, medan pappors arbetsinkomst är lägre fram till och med det fjärde året för att därefter vara samma som för jämförbara pappor. För mammor är skillnaderna i sysselsättningsgrad och arbetsinkomst betydande och bestående under lång tid. Sjukskrivningsnivån är också högre än bland jämförbara föräldrar om barnet har särskilda behov. Det är också mer sannolikt att mammorna får sjuk- och aktivitetsersättning. Socialstyrelsen konstaterar i en rapport (2017) att mammorna till barn med funktionsnedsättning visar fler symtom på psykisk ohälsa och löpte större risk att drabbas av depression jämfört med papporna. År 2019 var det 83 procent kvinnor och 17 procent män som mottog omvårdnadsbidrag (Försäkringskassan 2020a).⁸

⁸ Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning för barn infördes 2019. De ersätter successivt ersättningarna vårdbidrag och handikappersättning som främst nyttjats av kvinnor, då dessa inte ansågs anpassade till en modern syn på familj, jämställdhet och arbetsliv. Vårdbidraget kunde bara beviljas en förälder. Den föräldern som då fick vårdbidraget kunde godkänna att utbetalningen delades med den andra föräldern. Men det gällde bara om föräldrarna hade gemensam vårdnad av barnet och om båda föräldrarna faktiskt vårdade barnet. I förarbetena till de nya reglerna står att regeringen anser att detta var negativt för barnens relation med den andra föräldern och att det fick negativa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män (ISF 2020b).

2.2.1 Konsekvenser för jämställdheten

Inkomstutvecklingen för kvinnor och män präglas i hög grad av hur föräldrapenningen har fördelats i olikkönade parrelationer. Det är tydligt att kvinnors inkomster påverkas mer negativt av ett ojämnt uttag av föräldrapenninguttag än vad män gör. Kvinnor som tar ut 80 procent eller mer av föräldrapenningdagarna visar sig ha betydligt sämre inkomstutveckling än kvinnor som tar ut en mindre andel av föräldrapenningen. I genomsnitt tar det fem år efter att barnet har fötts innan dessa kvinnor har lika hög medelinkomst som året innan barnet föddes. Deras makar däremot visar sig få ökade inkomster med i genomsnitt 20–30 procent under motsvarande period (Försäkringskassan 2020c). Kvinnors inkomstutveckling och andel av hushållets totala årsinkomst är betydligt högre bland de par som har en mer jämn fördelning av föräldrapenningdagarna. Huvudförklaringen står att finna i att kvinnorna börjar förvärvsarbete och därmed får lön tidigare efter barnafödandet, medan mannen är föräldraledig med en lägre inkomst. Som diskuteras i *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen* (SOU 2017:101) får den ojämna fördelningen av föräldraledigheten konsekvenser avseende exempelvis möjligheten till egenförsörjning på kort och på lång sikt, barns ekonomiska situation och möjligheten att kombinera familjeliv med arbetsliv.

Ett ojämnt uttag av föräldrapenningen påverkar kvinnors och mäns relativa och absoluta inkomster. Ett mer jämnt användande av föräldrapenningdagarna kan leda till ökad ekonomisk jämställdhet för såväl det specifika paret som samhället i stort (Försäkringskassan 2020c). Likaså påverkar ett ojämnt uttag av omvårdnadsbidrag kvinnors ekonomiska situation på såväl kort som lång sikt.

Det finns en viss problematik gällande beräkningen av den disponibla inkomsten för ensamstående med barn. En del transaktioner som beslutas utifrån ett hushåll- och barnperspektiv såsom omvårdnadsbidrag, barnbidrag och bostadsbidrag, tillfaller ofta den förälder där barnen är folkbokförda även om barnen bor växelvis hos båda sina föräldrar. Vanligast är att barn folkbokförs hos mamman, vilket gör att hon antas ha hela försörjningsbördan, medan den frånlevande föräldern antas ha hela sin disponibla inkomst för sig själv – oavsett om de delar på kostnaderna. På aggregerad nivå ökar detta gapet mellan kategorin ensamstående kvinnor och män med barn i statistiken.

2.3 Social-, hälso- och sjukvårdspolitik

En betydande del av insatserna inom det socialpolitiska området är det kommuner som tillhandahåller och ansvarar för. Kommissionen har inte genomfört någon systematisk granskning av fördelningen av stödåtgärder till kvinnor och män på kommunal nivå. Studier visar dock att dessa stöd och insatser fördelas olika mellan könen. Det handlar till exempel om att insatser till barn och unga som behöver stöd av socialtjänsten i större utsträckning går till pojkar än till flickor och att andelen pojkar har ökat något över åren. Flickor har också kortare vårdtid än pojkar. Överlag kostar socialtjänstens insatser för pojkar därför sannolikt mer än för flickor (ESV 2017).

Siffror från Socialstyrelsen visar att det är fler män än kvinnor som är biståndsmottagare (Socialstyrelsen 2019b). Av totalt 382 000 biståndsmottagare var omkring 116 000 kvinnor (motsvarande 2,8 procent av samtliga kvinnor), 133 000 män (motsvarande 3,2 procent) och resterande barn. Vidare är det fler män, i synnerhet ensamstående män, än kvinnor som utgör vuxna biståndsmottagare med långvarigt bistånd. Det är en högre andel män än kvinnor som får ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet, men en högre andel kvinnor som har ekonomiskt bistånd med anledning av sjukskrivning, föräldraledighet eller ofrivilligt deltidsarbete där ersättningen är otillräcklig eller som inväntar ersättning.

Att analysera vilka behov kvinnor och män har, om insatser som erbjuds motsvarar dessa behov och vilka resultat som insatserna leder till för kvinnor respektive män, menar Socialstyrelsen är ett första steg för att kunna identifiera om det finns osakliga skillnader i behoven och utbudet. Samtal och bedömningar inom ekonomiskt bistånd präglas ofta av stereotypa föreställningar om kön och socialtjänsten har olika mycket fokus på arbete och egen försörjning i samtal med kvinnor respektive män (Socialstyrelsen 2019b).

Socialstyrelsen rapporterar att resultatet av kommunernas systematiska uppföljning av ekonomiskt bistånd, i syfte att utveckla verksamheten för grupperna män och kvinnor fortsatt är låg. Det är 16 procent av kommunerna och stadsdelarna som gjort en systematisk uppföljning uppdelat på män och kvinnor, och 13 procent av kommunerna och stadsdelarna använder det systematiska uppföljningen uppdelat på män och kvinnor för att utveckla arbetet. Det framgår även att elva procent av kommunerna och stadsdelarna alltid

erbjuder individuella möten med både kvinnan och mannen i hus-
hållet för planering och utredning för egen försörjning (Social-
styrelsen 2020b).

Stöd och service till personer med funktionsnedsättning

När det gäller kommunala insatser enligt *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade* (1993:387, härefter förkortad LSS), konstaterar Socialstyrelsen att tidigare könsskillnader kvarstår. Av 75 000 personer som hade en eller flera LSS-insatser var 41 procent kvinnor och 59 procent män (prop. 2020/21:1). Inom varje insats är andelen män högre än andelen kvinnor. För de flesta av insatserna har könsskillnaderna dessutom ökat över tid.⁹ Könsskillnaderna är som störst för insatser som beviljas till barn: avlösarservice, korttidsvistelse, korttidsstillsyn och boende för barn enligt LSS. En del av könsskillnaderna kan förklaras av skillnader i förekomst av olika diagnoser. Forskningen visar att flickor får diagnoser som till exempel autism senare än pojkar, vilket kan förklara varför könsskillnaderna minskar i de högre åldersgrupperna. Men en stor del av könsskillnaderna är fortsatt oförklarade. Det är till exempel vanligare med ekonomiskt bistånd bland personer med insatser enligt LSS i dag jämfört med 2010. Även den statliga assistentersättningen, som betalas ut av Försäkringskassan, för någon som ingår i personkretsarna i LSS beviljas i högre grad ut till män än kvinnor. Män beviljas i genomsnitt fler timmar med assistentersättning och enligt Försäkringskassan är det svårt att veta vad könsskillnaderna beror på (prop. 2020/21:1).

Hälso- och sjukvård

Det finns en tydlig skiljelinje mellan män och kvinnor inom hälso- och sjukvårdsområdet: kvinnor är i större utsträckning sjukskrivna och upplever att de har sämre hälsa, medan män i mindre utsträckning söker vård och har kortare medellivslängd (ESV 2017). Vårdens kostnader för kvinnor är, å ena sidan, högre, vilket kan förklaras av att de lever längre, men också för att insatser som har fokus på att stärka förlossningsvården, mödrahälsovården och neonatalvården är kostsamma och alltför ofta utgör en post som faller på kvinnors

⁹ Jämför år 2010 med 2019 i BP prop. 2020/21:1, UP, tabell 6.30).

hälsa. Män å andra sidan har mindre hälsosamma vanor när det gäller alkohol, kost och motion vilket leder till att vårdkostnaderna ökar för åtgärder som avser alkohol, narkotika, doping, tobak och spel (prop. 2020/21:1). Män vårdas även inom slutenvård i större utsträckning än kvinnor. Till exempel var andelen män som vårdades inom slutenvård eller specialiserad öppenvård under 2018 med diagnosen spelberoende 78 procent och andelen kvinnor 22 procent (Socialstyrelsen 2020b).¹⁰ Vidare var det 2018 dubbelt så många män som kvinnor med missbruks- eller beroendeproblematik som fick individuellt behovsprövade insatser (prop. 2020/21:1). Likaså är mäns våld ett allvarligt samhällsproblem som kostar mycket i termer av åtgärder och resurser, vad gäller exempelvis skyddat boende, stöd, juridiska kostnader, och som får stora ekonomiska konsekvenser för våldsutsatta kvinnor och barn (SOU 2015:55).

Ett flertal könsskillnader inom politikområdet kan förklaras av olika socioekonomiska och demografiska skillnader mellan kvinnor och män, men en del av förklaringen ligger också i normer som medför att kvinnor riskerar att få sämre behandling än män (ESV 2017, SKL 2014). Till exempel har kvinnor längre väntetider för vissa operationer och får sämre resultat (SKL 2014). Detta kan få konsekvenser som att kvinnor riskerar att vara frånvarande från arbetsmarknaden längre än vad de behövt, vilket har negativ inverkan på deras inkomster.

Vidare är utgifterna för läkemedelsförmåner högre för män och pojkar (prop. 2020/21:1). Längre var utgifterna högre för kvinnor, men efter 2015 då nya läkemedel mot prostatacancer började ingå i läkemedelsförmåner ökade männens kostnader mer i förhållande till kvinnornas. Dock är det fler kvinnor än män som använder sig av läkemedel. Andelen kvinnor och män som hämtade ut minst ett läkemedel under 2019 var 74 respektive 59 procent (prop. 2020/21:1). Indikatorerna är emellertid bara deskriptiv statistik som indikerar att könsskillnader finns och ger inte tillräcklig information om jämställdhet. ESV (2017) menar att det avgörande är om det finns en osaklig läkemedelshantering som beror på könstillhörighet. Det finns studier som pekar på att män och kvinnor inte erbjuds vård på lika villkor. Kvinnor har i mindre utsträckning tillgång till nyare och dyrare läkemedel, men får fler läkemedel (SKL 2014). Kvinnor drabbas i större utsträckning av medicinska biverkningar och får oftare

¹⁰ Totalt vårdades 910 personer.

läkemedel som inte är passande i kombination med andra (Socialstyrelsen 2004). SKL (numera SKR) (2014) menar att det finns könsskillnader i läkemedelsbehandling som inte tycks vara motiverade av direkt medicinska skäl.

Sjukfrånvaro och ekonomisk trygghet vid sjukdom

Sjuk- och aktivitetsersättning syftar till ekonomisk trygghet för personer som har stadigvarande eller långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom medan sjukpenning riktar sig till dem som har tillfälligt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Det är också skattepliktiga och lönerelaterade transfereringar som ser olika ut för kvinnor och för män.

Det är fler kvinnor än män som har sjukersättning, även om skillnaderna minskat över tid. Av de som uppbar sjukersättning under 2019 var 59 procent kvinnor och 41 procent män. (prop. 2020/21:1). En högre andel kvinnor (72 procent) fick avslag på sin ansökan om sjukersättning jämfört med män (65 procent). Avslag till sjukersättning sker oftare när personer själva ansöker om sjukersättning. En hög andel, 74 procent, av dem som beviljades ersättning hade själva ansökt om den, i resterande fall hade Försäkringskassan tagit initiativ till ersättningen. Aktivitetsersättningen har en annan könsfördelning, där en högre andel män (54 procent) än kvinnor (46 procent) uppbar ersättningen. Där har könsskillnaden varit relativt oförändrad sedan 2010.

Det finns flera faktorer som förklarar att kvinnor är sjukskrivna i större utsträckning än män. Kvinnor tar i genomsnitt större ansvar för barn och hushåll och har således fler timmar för det obetalda hemarbetet.¹¹ Dessutom arbetar kvinnor i större utsträckning inom så kallade kontaktyrken (framför allt vård- och omsorgsyrken) – som dominerar i sjukskrivningsstatistiken – och har i genomsnitt lägre inkomster än män och blir i stor utsträckning sjukskriven någon gång under graviditeten (ESV 2017, Försäkringskassan 2020b). Den vanligaste sjukskrivningsorsaken för både kvinnor och män under

¹¹ Försäkringskassan visar att en hög sammanlagd arbetsbörda (kombination av hemarbete och yrkesarbete) är en riskfaktor för sjukfrånvaro. Resultatet indikerar att det finns en samvariation mellan kombinationen av jämställdhet i arbetslivet och i hemmet och sjukfrånvaro. Rapporten visar även att den förhöjda risken för att ta hand om barn och jobba finns för både män och kvinnor (Försäkringskassan, 2015:3.)

2019 var psykisk ohälsa, bland annat i form av ångest och depressioner. En något högre andel sjukskrivna kvinnor (52 procent) hade en psykiatrisk diagnos jämfört med män (41 procent) (prop. 2020/21:1).

Att fler kvinnor än män är sjukskrivna beror inte bara på individbaserade faktorer, utan även på strukturella faktorer. När hänsyn har tagits till befolkningens sammansättning med avseende på kön, ålder och utbildningsnivå förekommer oförklarade skillnader i sjukfrånvaro per län (prop. 2020/21:1).¹² Kvinnor har en större oförklarad variation, det vill säga större skillnader mellan en observerad och standardiserad sjukfrånvaro, än män på länsnivå. På riksnivå är den genomsnittliga oförklarade skillnaden mellan kvinnor och män ungefär lika stora, på cirka nio procent, vilket indikerar stora variationer mellan länen. Sjukfrånvaron skiljer sig till exempel åt mellan olika sektorer och är som högst för kvinnor anställda i kommuner och regioner (prop. 2020/21:1).

En bidragande orsak till att kvinnor är mer sjukskrivna än män kan emellertid vara att det finns osakliga könsskillnader i bedömningen av patientens behov av sjukskrivning (RiR 2019b). Sjukskrivningar ska utgå från en läkarbedömning av arbetsförmåga, något som är en komplex uppgift då en sådan bedömning varken är objektiv eller mätbar. Det finns därmed risk för godtycklighet i bedömningarna där osakliga skillnader i sjukfrånvaron inte kan motiveras utifrån skillnader i arbetsförmåga. Riksrevisionen (2019b) visar att kvinnor som hade diagnostiserats med en lindrig eller medelsvår psykisk sjukdom blev sjukskrivna 30 procent oftare än män vid samma bedömning av arbetsförmågan. Det fanns ingenting som visade att skillnaden kunde förklaras av att kvinnor har sämre hälsa än män eller av att män och kvinnor ofta arbetar i olika yrken och i olika branscher (RiR 2019b). Sveriges kommuner och regioner (SKR) uppger till kommissionen att sjukfrånvaron som rör förmånen sjukpenning, där skillnaderna är stora mellan könen, varierar kraftigt över tid i Sverige, och menar att detta är ett fenomen som skiljer Sverige från andra länder. Därtill framhåller SKR att det är just kvinnors sjukfrånvaro (med sjukpenning för psykiska diagnoser) som varierar kraftigast.

¹² Med en oförklarad skillnad menas här skillnaden mellan en observerade och standardiserade sjukfrånvaron per län 2018. Den observerade sjukfrånvaron är den faktiska medan den standardiserade sjukfrånvaron är ett standardiserat "förväntat" genomsnitt per person i länet givet skillnader i ålder, kön och utbildning. Om alla individer inom ett län skulle ha varit sjukskrivna i samma utsträckning som alla individer i hela riket med avseende på ålder, kön och utbildning skulle sjukfrånvaron i länet ha varit det standardiserade genomsnittet (se prop. 2020/21:1).

Detta menar SKR rimligen har med könsskopplade attityder till, och tillämpning av, sjukförsäkringen att göra samt könsskillnader i sjukskrivningsprocessen.

ISF visar att det finns stora oförklarade skillnader i sjukskrivningstid mellan kvinnor och män även efter kontroll för en lång rad potentiella förklaringsvariabler, däribland detaljerad information om sjukskrivningsorsak och diagnos (ISF 2016c). Kvinnor bedöms ha större funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning än män även när hänsyn tas till den självskattade hälsan. Kvinnorna sjukskrivs oftare än män fast med kortare sjukskrivningstider även när hänsyn tas till läkarnas bedömning. Män sjukskrivs i genomsnitt längre tid än kvinnor i 17 av de 20 vanligaste diagnoserna. Den sjukskrivningstid som läkare föreskriver i läkarintyg är i hög grad normerande (ISF 2014, ISF 2016a Leijon m.fl. 2015). Vidare finns också ett visst stöd för genusbias som återspeglar attityder och praxis hos läkarna. Kvinnor får oftare beskrivningar av psykiska funktionsnedsättningar i läkarintyg, medan det för män var vanligare med beskrivning av fysiska funktionssättningar (Morgell m.fl. 2011).

Tandvård

Fördelningen av det statliga tandvårdsstödet är jämn mellan kvinnor och män. Under 2019 gick cirka 51 och 49 procent av 6,7 miljarder kronor till kvinnor respektive män. Det är däremot fler kvinnor än män som besöker tandvården, 52 respektive 46 procent kvinnor och män gjorde en basundersökning för tandvård under 2019 (prop. 2020/21:1). En förklaring till detta är att kvinnor tenderar att ha ett mer förebyggande hälsobeteende och är i genomsnitt mer försiktiga med sin hälsa. Vidare tycks inkomsten ha en tydlig effekt på tandvården där kvinnor och män som söker tandvård har en relativt hög socioekonomisk status och högre genomsnittliga livsinkomster än de som inte söker tandvård. Detta indikerar att tandvårdskonsumtion är en indikator på individens livsinkomster (ISF 2016b).

2.3.1 Konsekvenser för jämställdheten

Det pågår inte i någon större omfattning något strukturerat arbete med jämställdhet inom verksamheten ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2019a). En relativt stor andel av kommunerna har inte identifierat skillnader i behov av insatser för kvinnor och män. Samtidigt finns det könsskillnader för olika typer av försörjningshinder vilket indikerar att jämställdhetsanalyser behövs i betydligt större utsträckning (Socialstyrelsen 2019b). På motsvarande sätt framstår det som viktigt att ytterligare följa upp jämställdhetsperspektiv kopplat till insatser för stöd och service till personer med funktionsnedsättning.

I Socialstyrelsens öppna jämförelser 2020 poängteras att ett jämställdhetsperspektiv inom socialtjänstens verksamhet med ekonomiskt bistånd är nödvändigt av flera anledningar, bland annat för att motverka stereotypa samtal och bedömningar, uppmärksamma situationen för lika grupper, uppmärksamma sambandet mellan inkomst och hälsa samt uppmärksamma och stödja ensamstående föräldrar. Vikten av individuella möten framstår som stor då hushållsbaserade ersättningar för arbetslösa kan minska det ekonomiska utbytet av att gå till arbete, och därmed på sikt ha påverkan på kvinnors och mäns livsinkomster.

En viktig jämställdhetsutmaning som berör sjukpenningen är att kvinnor är sjukskrivna i större utsträckning än män i kombination med att det finns stora socioekonomiska skillnader i sjukskrivningar (ESV 2017). Regeringens satsningar för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro pekar på att sjukpenningtalet minskar för både män och kvinnor. Samtidigt är könsskillnaderna fortfarande stora (prop. 2020/21:1).

Det är fler kvinnor än män som upplever stress och som anser sig ha dålig hälsa (SCB 2020a). Den upplevda stressen tycks börja redan i ung ålder och ökar med åldern. Dessa faktorer i kombination med att kvinnor behandlas sämre än män i vården, har i mindre utsträckning tillgång till nyare och dyrare läkemedel samt oftare får avslag på sin ansökan om sjukersättning har konsekvenser för den egna hälsan. Därutöver finns stora oförklarade skillnader i sjukskrivningstid mellan kvinnor och män. Riksrevisionen (2019b) pekar dels på vikten av flera olika slags insatser för att kvalitetssäkra och utveckla hälso- och sjukvårdens arbete så att en jämställd sjukskrivningsprocess kan åstadkommas, dels på behovet av ytterligare studier där läkarintygs- och sjukfallsdata kombineras med hälso- och sjukvårdsdata.

En annan aspekt som förklarar skillnaden i sjukfrånvaron mellan kvinnor och män är kvinnors och mäns olika arbetsmiljö och arbetsvillkor som härrör från den könssegregerade arbetsmarknaden. Arbetsmiljöverkets officiella statistik visar att kvinnor i högre grad blir sjuka av sina arbeten medan män oftare drabbas av olyckor med sjukfrånvaro och dödsfall på jobbet.¹³ Den främsta förklaringen till att kvinnor är mer sjukskrivna än män inom samma yrke är att kvinnors arbetsuppgifter är mer repetitiva och handintensiva (Arbetsmiljöverket 2017).

Att kvinnor behandlas sämre än män i vården, att sjukskrivningsprocesser är ojämställda och att kvinnor i högre grad än män blir sjuka av sina arbeten, får konsekvenser som att kvinnor riskerar att vara frånvarande från arbetsmarknaden, vilket får en negativ inverkan på deras inkomster såväl på kort som på lång sikt.

2.4 Näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken

Inom näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken finns ett flertal exempel på en ojämn fördelning av olika stödåtgärder mellan kvinnor och män som vill starta eller driva företag. Huruvida kvinnliga och manliga företagare ges tillgång till krediter eller annan statlig finansiering kan påverkas av de bedömningar som görs på de myndigheter eller regioner som ansvarar för stöden. Den skeva fördelningen påverkar i sin tur den del av inkomstgapet som kommer från näringsverksamhet mellan kvinnor och män, vilket också bidrar till en ackumulerad ojämsställd livsinkomst.

År 2019 var antal sysselsatta i näringslivet 3,58 miljoner personer, varav 63 procent var män och 37 procent kvinnor (prop. 2020/21:1). Beloppsmässigt handlar det om cirka 60 miljarder kronor ur den statliga budgeten, och ytterligare 10–15 miljarder kronor som kommer från EU, som årligen satsas på näringspolitiska insatser. Dessa administreras och fördelas inom olika områden av olika aktörer i syfte att stärka den svenska konkurrenskraften och att skapa förutsättningar för fler jobb i fler företag (prop. 2020/21:1).

¹³ Se www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbete-med-arbetsmiljon/jamstalldhet-i-arbetsmiljon/.

Ett sådant område är marknadskompletterande lån som går till företag som har ett samhällsekonomiskt motiverat behov av insatser som leder till tillväxt och förnyelse i svenskt näringsliv. Det är framför allt två aktörer, Almi Företagspartner AB (Almi) och Stiftelsen Norrlandsfonden (Norrlandsfonden), som får statsbidrag för att kunna erbjuda företag en sådan utlåning. Under 2019 var andelen kvinnliga företagare som fick stöd av Almi 28 procent, vilket kan jämföras med att den totala andelen kvinnor som driver företag är 29 procent och att andelen kvinnor utgör 33 procent av de som startade de nya företagen. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen (2019a) att Almis sätt att redovisa kön för låneansökande företagare är otydligt och inkonsekvent. I Almis redogörelser framgår det inte att andelen kvinnor av låntagarna egentligen är en summering av kvinnor och så kallade "mixade team" (som består av både kvinnor och män). Summeringarna resulterar därför i ett mer fördelaktigt utfall i förhållande till uppdragsmål än om Almi hade räknat och redovisat på andra sätt (RiR 2019a). Även Riksrevisionen (2020b) konstaterar att Almis så kallade effektmätningar brister i både kvalitet och tillförlitlighet.

Almi har ett särskilt regeringsuppdrag att nå kvinnor och personer med utländsk bakgrund, där andelen företagare som är kvinnor eller har utländsk bakgrund som får stöd av Almi ska vara högre än det totala antalet företag. Enligt budgetpropositionen lyckades Almi nå målet vad gäller företagare med utländsk bakgrund men inte vad det gäller förtagande kvinnor (prop. 2020/21:1). Andelen personer med utländsk bakgrund som har lånat medel från Almi utgjorde 31 procent år 2019 (prop. 2020/21:1).

Enligt budgetpropositionen (prop. 2020/21:1) kan företagandets diversitet belysas utifrån uppgifter om andelen företag har en operativ företagsledare som är kvinna respektive man eller en operativ företagsledare som är kvinna respektive man och född i ett annat land. År 2018 var andelen företag med manliga operativa företagsledare 71 procent och andelen företag med kvinnliga operativa företagsledare 29 procent. Andel företag med en utrikes född operativ företagsledare är 17 procent. Bland de företag där den operativa företagsledaren är utrikes född är det något vanligare att företagsledaren är en kvinna.

Ett annat område där företag kan få statligt stöd är inom den regionala utvecklingspolitiken. Tillväxtverket (2019a) visar att en

skev fördelning av statliga stödåtgärder mellan kvinnor och män även återfinns inom detta politikområde.¹⁴ De selektiva företagsstöden har en skev fördelning av andelen kvinnor och män i företagsledning och styrelse.¹⁵ Andelen kvinnor i företagsledning bland företag som beviljades investeringsstöd respektive främjandestöd år 2019 var 17 respektive 28 procent, jämfört med andel män som var betydligt högre på 83 respektive 72 procent. Transportbidragen har en ännu skevare könsfördelning. Andelen kvinnor och män i företagsledning för de stödmottagande företagen är nio respektive 91 procent (prop. 2020/21:1).¹⁶ Transportbidraget är utformat på så vis att det ska kompensera för långa avstånd, vilket gynnar män som i större utsträckning än kvinnor beviljas investeringsstöden i kapitalintensiva branscher och missgynnar kvinnor som i stor utsträckning finns på lokala marknader.

De företag som får stöd inom området kommersiell service har en relativ jämn fördelning när det gäller andelen kvinnor och män i företagsledning och styrelse. Andelen kvinnor och män i företagsledning är 46 respektive 54 procent, och det är fler kvinnor än män anställda i dessa företag (Tillväxtverket 2019a). Stöden inom området kommersiell service utgör emellertid en liten andel (fyra procent) av det totala statliga stödbeloppet.¹⁷ En förklaring till att könsfördelningen är mer jämn vid kommersiell service är att dagligvarubutiker på glesbygden i relativt stor utsträckning drivs av kvinnor.

Till skillnad från stöden inom kommersiell service är stöden till regional projektverksamhet den beloppsmässigt största statliga stöd-

¹⁴ De statliga insatserna omfattar finansiellt bidrag i form av regionala företagsstöd (investeringsstöd, främjandestöd och transportbidrag), stöd till projektverksamhet, stöd till kommersiell service och stöd från den Europeiska regionala utvecklingsfonden. Verksamheter tillhandahåller olika insatser och verksamheter finns hos en rad myndigheter, men det är framför allt Tillväxtverket och regionerna, Almi, Vinnova och Jordbruksverket som beviljar stöden.

¹⁵ När det gäller de regionala företagsstöden finns två selektiva regionala företagsstöd – främjandestöd som ska främja små och medelstora företag och investeringsstöd till företag – samt ett regionalt transportstöd som ska kompensera företag i de fyra nordligaste länen för kostnadsnackdelar till följd av långa transportavstånd samt stimulera till höjd förädlingsgrad i områdets näringsliv. Dessa stöd kan sökas av enskilda bolag och beviljas av regionerna eller av Tillväxtverket.

¹⁶ Antal anställda kvinnor i dessa företag är 4 820 och antalet anställda män är 20 256.

¹⁷ De stödtyper som ingår inom området kommersiell service är servicebidrag, särskilt driftstöd, investeringslån och hemsändningsbidrag till företag, kommuner och andra aktörer. Stöden syftar till att öka tillgängligheten till kommersiell service i gles- och landsbygd. Det särskilda driftstödet, som 2019 uppgick till 54 miljoner kronor, beviljades till exempel till 279 dagligvarubutiker i områden med långa avstånd och litet befolkningsunderlag (prop. 2020/21:1).

formen inom den regionala utvecklingspolitiken.¹⁸ De delar av stöden som avser uppföljning och utvärdering av projekten är emellertid underfinansierade, vilket innebär att det inte finns uppgifter på hur könsfördelningen eller andra indikatorer ser ut för ett flertal av projekten. Ett projekt som handlar om att tillvarata kompetensen hos nyanlända med intresse för och erfarenhet av företagande har dock könsuppdelad information. Projektet som finansierades av Tillväxtverket med beviljat stöd på 59 miljoner kronor under 2019 hade 4 100 deltagare, varav 33 procent var kvinnor och 67 var procent män. (Tillväxtverket 2019b)

Även inom EU:s regionala strukturfondsprogram och ett nationellt regionalfondsprogram, som tillsammans beviljar cirka 17 miljarder kronor i stöd inom företagsinvestering för tillväxt och sysselsättning, finns en skev könsfördelning. Av cirka 23 000 stödmottagande företag inom dessa program drivs 24 procent av kvinnor, 76 procent av män och 89 procent av personer födda i Sverige (prop. 2020/21:1).

När det gäller kunskap om företagande är det en större andel män än kvinnor som anger att de vet vart de ska vända sig för att få information och upplever att de känner till vad som krävs för att starta företag (Tillväxtverket 2016).

2.4.1 Konsekvenser för jämställdheten

Den genomgående skeva könsfördelningen av de olika offentliga stödåtgärderna inom näringslivet speglar i stor utsträckning hur företagspopulationen ser ut i stort. Samtidigt finns det andra relevanta förklaringsfaktorer som bör belysas. För det första anses de statliga stödssystemen och de formella reglerna för att starta och driva företag vara könsneutrala (Vinnova 2008). Dock kan denna könsneutralitet snarare förstås i termer av könsblindhet då konstruktionen av de statliga stödprogrammen påverkas av att idealbilden av entreprenören tenderar att konstrueras utifrån stereotypiskt manligt ideala egenskaper och att användningen av ordet tillväxt implicit vävs samman med vad som ofta förknippas med manliga verksamheter och en manlig kultur

¹⁸ Under 2018 beviljades cirka 888 miljoner kronor av regionerna och Tillväxtverket (Tillväxtverket 2019). Det statliga stödet utgör emellertid bara en femtedel av all projektfinansieringen inom regional tillväxt och utveckling; en hel del stöd finansieras eller medfinansieras av EU-medel (32 procent), privata medel (nio procent), kommuner (tio procent), landsting (sex procent) eller länsstyrelser (två procent). Det är ett starkt fokus på innovation och företagande på beviljade stöd (Tillväxtverket 2019).

(Vinnova 2008, 2011, Gunnarsson m.fl. 2007). En del kvinnor känner att vissa statliga insatser eller stöd inte är riktade till dem eller deras företag (Nutek 2007, Vinnova 2011). Det påverkar såväl hur stöden tilldelas de olika regionerna som hur tjänstemän tolkar förordningar och beviljar stöd (Vinnova 2008, 2020, Vetenskapsrådet 2019). Men även flera av de regionala stöden, som Norrlandsfonden, som är helt koncentrerad i norra Sverige, samt transportstödet, som är betingat på långa avstånd, gynnar indirekt män i och med stödets konstruktion.

För det andra finns selektionsmekanismer som gör att färre kvinnor än män väljer eller ges möjligheter att bli företagare. Selektionsmekanismerna har att göra med strukturer som påverkar kvinnors och mäns omständigheter, förutsättningar och attityder. Trots könsneutrala regelverk kan olika hinder i regelverken påverka kvinnors och mäns valmöjligheter olika. Till exempel kan kvinnors högre uttag av föräldraledighet slå mot kvinnors möjligheter att bedriva företag. Ett års frånvaro som småföretagare kan med hög sannolikhet innebära att kunderna går till andra företag. Det är även fler män än kvinnor som anger att de helst vill vara företagare i sitt yrkesliv (Tillväxtverket 2016). Den könsuppdelade arbetsmarknaden präglar också företagsvärlden. Kvinnor söker sig till typiskt kvinnliga branscher som handel, tjänster och service där andelen mikroföretag är hög, medan män söker sig till typiskt manliga branscher inom tillverkning och högteknologi. En vanlig uppfattning är också att kvinnors lägre löner och förmögenheter gör att de driver små företag och har svårare än män att finansiera start, drift och tillväxt av företag. Det är ungefär lika stor andel män och kvinnor som vill driva företag med anställda, men såväl kvinnor som män vill starta företag inom branscher där det egna könet är överrepresenterat (Tillväxtverket 2016).

För det tredje finns diskrimineringsmekanismer som gör att kvinnor och män inte ges samma möjligheter. Studier visar att stereotypa föreställningar om kvinnors och mäns företagande påverkar hur de behandlas när de ansöker om statligt riskkapital (Malmström m.fl. 2018). Den här typen av stereotypa föreställningar bland offentliga finansiärer får konsekvenser. Forskning har visat att kvinnliga entreprenörer i snitt fick 25 procent av sitt efterfrågade kapital medan männen fick över hälften. Detta indikerar att kvinnor och män bemöts olika hos statligt företagsfrämjande aktörer (se Malmström

m.fl. 2017, Malmström m.fl. 2018, RiR 2019a, Tillväxtanalys 2015, Tillväxtverket 2015a).

Att det är så pass få kvinnor som 29 procent som är operativa företagsledare är problematisk för jämställdheten då det behövs fler kvinnliga förebilder inom det näringspolitiska området. En forskningsrapport visar att en mer jämställd fördelning av kvinnor och män på ledande positioner även kan gynna män på ledande positioner (Rickne m.fl. 2017).

En ytterligare aspekt som har konsekvenser för jämställdheten är att de effektutvärderingar som utförts inom det näringspolitiska området har genomgående kvalitetsbrister (RiR 2020b). Detta försvårar bedömningar av stödinsatsernas effekter och om de verkligen bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. De effektutvärderingar som gjorts inom näringspolitiken håller oftast inte tillräcklig kvalitet och brister i tillförlitlighet. Detta gäller även Almis så kallade årliga "effektmätningar" som utförs av SCB, som av Almi framställs som effektutvärderingar trots att de enligt SCB inte bör tolkas som sådana. Dessa mätningar återges i budgetpropositionen, där de används som belägg för så kallade tillväxteffekter. Riksrevisionen menar att dessa mätningar inte är tillförlitliga som effektutvärderingar eftersom de kontrollgrupper som använts inte är representativa för Almis målgrupp (RiR 2020b).

2.5 Skatteområdet

Skattesystemet har en viktig omfördelande roll. I och med att män har högre arbets- och kapitalinkomster och att den statliga inkomstskatten är progressiv, står de för en högre andel av skatteinbetalningarna än kvinnor. Det innebär att kvinnors skatteinbetalningar är lägre än mäns. Under 2018 var kvinnors skatteinbetalningar 64 procent av männens. I genomsnitt betalade män 32 procent av sin inkomst i skatt medan kvinnor betalade 23 procent (prop. 2020/21:1).

Samtidigt som en progressiv statlig inkomstskatt har en omfördelande effekt som utjämnar inkomstskillnader, motverkas effekten av ökade skillnader i kapitalinkomster. Till exempel motsvarade kvinnors arbetsinkomster 76 procent av mäns under 2018 och 77 procent efter skatter och transfereringar. Detta beror i stor utsträckning på att kvinnor och män berörs i olika grad av olika delar av skattesystemet.

Tabell 2.2 Fastställd förvärvsinkomst och beskattningsbar inkomst, beskattningsåret 2018

Inkomster och avdrag	Antal kvinnor, tusental	Antal män, tusental	Belopp kvinnor, mnkr	Belopp män, mnkr
Löner, skattepliktiga förmåner, sjukpenning m.m.	2 989	3 097	846 394	1 100 410
Sjuk-/aktivitetsersättning	138	82	13 438	9 389
Kostnadsersättning	61	54	1 162	625
Allmän pension, tjänstepension	1 400	1 202	218 332	262 704
Privat pension och livränta	411	398	14 009	17 165
Skattepliktiga ersättningar som ej är pensionsgrundande	74	101	3 045	8 110
Övrigt t.ex. hobbyverksamhet	10	20	76	170
Ersättningar från fåmansföretag/handelsbolag	5	13	968	4 637
Inkomstposter			1 097 423	1 403 211
Resor till och från arbetet	383	512	-5 386	-8 891
Tjänsteresor	13	29	-179	-476
Dubbel bosättning	20	45	-625	-1 560
Övriga utgifter	34	31	-973	-669
Avdragsposter			-7 163	-11 597
Inkomst av tjänst	3 882	3 837	1 076 040	1 381 430
Aktiv näringsverksamhet	120	203	14 416	31 491
Passiv näringsverksamhet	13	18	613	934
Inkomst av näringsverksamhet			15 029	32 425
Socialförsäkringsavgifter enligt EU-förordningen m.m.	3	5	-72	-241
Kvittning av underskott av näringsverksamhet mot inkomst av tjänst	4	6	-149	-242
Allmänna avdrag			-221	-483
Fastställd förvärvsinkomst	3 909	3 889	1 090 660	1 413 200
Grundavdrag	3 908	3 888	-129 789	-112 281
Sjöinkomstavdrag	3	5	-52	-118
Summa avdrag			-129 841	-112 399
Beskattningsbar inkomst	3 826	3 816	960 822	1 300 800

Källa: Uppgifterna kommer från Skatteverkets underlag från inkomstbeskattningen.

Tabell 2.2 visar hur fördelningen ser ut inom olika inkomst- och avdragsposter. Samtidigt som skillnaden i antal kvinnor och män som redovisar lön, skattepliktig förmån, sjukpenning etcetera är relativt liten, är det sammanlagda beloppet betydligt högre för män än för kvinnor. När det gäller avdragsposter visar tabellen att det är fler män än kvinnor som gör avdrag i sin deklaration för resor till och från arbetet, tjänsteresor och dubbel bosättning. Trots att det knappt är några skillnader i antalet kvinnor och män som redovisar en beskattningsbar inkomst, har män totalt sett en beskattningsbar inkomst som är cirka 440 000 miljoner kronor högre än kvinnor (Skatteverket 2020a).

Tabell 2.3 Inkomst av kapital, beskattningsåret 2018

Skatteunderlag	Antal kvinnor, tusental	Antal män, tusental	Belopp, kvinnor, mdkr	Belopp män, mdkr
Ränta, utdelning m.m.	1 003	1 198	24,4	84,6
Schablonintäkt	2 459	2 461	8,0	11,5
Uthyrning privatbostad	25	43	0,8	1,4
Positiv räntefördelning	27	54	1,7	5,1
Delsumma inkomstränta m.m.			34,9	102,6
Utgiftsränta	2 730	2 865	-35,5	-44,7
Negativ räntefördelning	9	22	-0,1	-0,2
Investeraravdrag	1	4	0,0	-0,2
Delsumma utgiftsränta m.m.			-35,6	-45,1
Kapitalvinst	519	629	69,1	100,4
Kapitalförlust	95	151	-1,5	-3,4
Delsumma kapitalvinst netto	613,7	780	67,6	97,0
Totalt sammanlagt netto	3 755	3 827	66,9	154,6
varav överskott	1 575	1 620	96,0	189,0
varav underskott	2 179	2 207	-29,1	-34,5

Källa: Uppgifterna kommer från Skatteverkets underlag från inkomstbeskattningen.

Inkomst av kapital är ett eget inkomstslag som inte kan hänföras till näringsverksamhet eller till tjänst, och består till exempel av inkomsträntor, utdelningar och kapitalvinster vid försäljning av aktier, andelar, fastigheter, bostadsrätter, schablonintäkter från exempelvis investe-

rarsparkonto, inkomster från uthyrning av privatbostad, räntefördelning för näringsidkare av eget kapital samt olika avdrag som privatpersoner får dra av i sin deklaration.¹⁹ Tabell 2.3 visar att fler män än kvinnor redovisar såväl kapitalinkomster som avdrag inom kapital. Män redovisar också högre genomsnittliga belopp än kvinnor och ett betydligt högre totalbelopp inom samtliga inkomstslag.

Hur olika inkomster beskattas är viktigt för att förstå varför kvinnors och mäns inkomster är ojämnt fördelade.²⁰ Privatpersoners och företagens förvärvsinkomster beskattas enligt en dual inkomstskattemodell, som innebär att löner beskattas progressivt medan kapitalinkomster beskattas separat och proportionellt. Detta skapar skillnader mellan skatt på arbetsinkomst och skatt på kapitalinkomst, som ger företagare incitament att omvandla inkomst från arbete till inkomst från kapital. Skattesatserna på kapitalinkomst är också mer gynnsamma än de skatter som belastar arbetsinkomsterna.²¹ Män har generellt högre kapitalinkomster än kvinnor.

Skatteverket (2017) har identifierat ett antal områden inom skattesystemet som är särskilt relevanta utifrån ett jämställdhetsperspektiv som bland annat omfattar fåmansaktiebolag, investeringssparkonto (ISK), skattereduktion för rot- och rutavdrag och den statliga inkomstskatten. Män stod 2015 för 75 procent av delägare i fåmansaktiebolag, 61 procent bland enskilda näringsidkare samt 65 procent av samtliga delägare i handelsbolag (Skatteverket 2018). Vad det gäller fåmansbolag har manliga delägare högre sammanlagd förvärvsinkomst, disponibel inkomst, lön och utdelningar från fåmansbolaget jämfört med kvinnliga delägare i fåmansbolag.

När det gäller investeringssparkonto var det 2015 en något högre andel män än kvinnor som har ett aktivt ISK-konto. I jämförelse med

¹⁹ I posten kapitalvinst netto kvittas samtliga kapitalförluster och utgifter mot alla slag av intäkter. Om nettosumman är positiv behöver personen betala en kapitalinkomstskatt. Är nettobeloppet negativt får personen en skattereduktion för underskott av kapital som får räknas av från skatten på inkomst av tjänst.

²⁰ Kapitalinkomster, både löpande som till exempel räntor och utdelningar, och realiserade kapitalvinster och kapitalförluster vid omsättning av tillgångar, till exempel aktier och bostäder, ingår generellt i olika mått på disponibel inkomst som används i analyser av ekonomisk jämställdhet.

²¹ Generellt är skattesatsen för kapitalinkomster (vinster och utdelningar från aktier) 30 procent. Det finns en rad undantag från detta, exempelvis är skattesatsen på utdelningar och vinster från onoterade bolag på 25 procent och vinster vid försäljning av bostad på 22 procent. Vidare är skattereduktionen för underskott av kapital 21 eller 30 procent beroende på underskottets storlek. Reglerna för fåmansaktiebolag följer de så kallade 3:12 reglerna, där utdelning på kvalificerade andelar upp till ett visst belopp beskattas med 20 procent, och bolagsskatten är på 22 procent för företagets vinst.

andra sparformer är könsfördelningen mer jämn när det gäller sparande i ISK.²² Den stora skillnaden ligger i det redovisade beloppet, där mäns kapitalunderlag är betydligt större än kvinnors. Det är vanligare med ett ISK-konto bland de med högre inkomster. Anledningen till att färre kvinnor än män startar och innehar ISK förklaras av att män har högre inkomster som möjliggör ett sådant sparande, av traditionella könsmonster och/eller att kvinnor inte har tillgång till samma information om ISK:s fördelar som män, och av tidigare innehav av finansiella instrument eller pensionssparande (Skatteverket 2018).

Fler män än kvinnor utnyttjar skattereduktioner för rotarbete. Könsfördelningen gällande rutavdraget är mer jämn, där något fler kvinnor än män nyttjar subventionen. Samtidigt uppgick statens utgifter 2019 för rot till 9,7 miljarder kronor vilket är nästan dubbelt så mycket som utgifterna för rut. Det är också en tydlig könsskillnad kopplat till vilka som driver de företag som har en hög andel rotsubventionerat statligt bidrag. I stor utsträckning drivs dessa företag av män (Tillväxtanalys 2019). De som nyttjar avdragen har i allmänhet högre inkomster än befolkningen i stort (Skatteverket 2018).

Den statliga inkomstskatten förändrades 2020 då den så kallade värnskatten, en utökad statlig skatt på högre inkomst avskaffades.²³ I och med att fler män har förvärvsinkomster som ligger över brytpunkten för värnskatten bidrar ett avskaffande av skatten till minskad ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Översatt till kronor innebär förändringen att 253 000 män får en genomsnittlig skattesänkning på ungefär 19 000 kronor per år och att 92 000 kvinnor får en genomsnittlig skattesänkning på cirka 14 300 kronor per år (Finansdepartementet 2019).

²² Fördelarna med ISK är att beskattningen är något förmånligare och enklare i förhållande till andra aktie- och fondkonton då den följer en schablonbeskattning.

²³ Konkret innebar det att en enda skiktgräns på den beskattningsbara förvärvsinkomsten infördes och att årsinkomster över 509 300 kronor endast beskattas med 20 procent. Innan 2020 fanns två skiktgränser, en nedre skiktgräns där den statliga inkomstskatten var på 20 procent och en övre skiktgräns där den statliga inkomstskatten beskattades med ytterligare fem procentenheter. Den sistnämnda skattesatsen var den så kallade värnskatten som avskaffades 2020 enligt överenskommelsen i januariavtalet.

Skattefel och attityder hos kvinnor och män

Studier visar att kvinnor och män har olika attityder till skatter (Konjunkturrådet 2013, Skatteverket 2007, 2020b). I Skatteverkets årliga attitydundersökning för 2019 visas att män i genomsnitt har en högre acceptans för skattefusk och lägre förtroende för myndigheter än vad kvinnor har (Skatteverket 2020b). Kvinnor anger i högre grad än män att de känner en moralisk plikt att hålla sig till skatteregler och tror också i större utsträckning än män att Skatteverket skulle upptäcka om någon i omgivningen skattefusade. En högre andel kvinnor instämmer även i att det blir allvarliga konsekvenser för den som blir upptäckt (Skatteverket 2020b).

Skatteverket (2007) uppger att män i större utsträckning än kvinnor chansar och gör avdrag som de inte är berättigade till. Under 2019 fick män i större utsträckning än kvinnor ett skattetillägg efter en kontroll på inkomstdeklarationen. Av de 10 016 personer som under 2019 fick ett skattetillägg på sin inkomstdeklaration var 73 procent män och 27 procent kvinnor (Skatteverkets 2020a). Skatteverket förklarar detta av att män oftare än kvinnor har inkomster från kapital eller näringsverksamhet som måste beräknas i deklarationen, där risken för att göra fel är högre jämfört med förvärvsinkomster som ingår i kontrolluppgifter som är förifyllda i deklarationen (Skatteverket 2007). En ytterligare förklaring som uppges ha att göra med de skillnader som finns i mäns och kvinnors attityder till skattefusk (Skatteverket 2007).

2.5.1 Konsekvenser för jämställdheten

Skatter och transfereringar utgör viktiga instrument inom fördelningsspolitiken eftersom de påverkar individens disponibla inkomster.²⁴ Transfereringar påverkar incitament och skapar förutsättningar för arbete, ansvar och egen försörjning, medan skatter har betydelse när det kommer till att omvandla ekonomiska resurser till disponibel

²⁴ Den disponibla inkomsten definieras som summan av arbets- och kapitalinkomster plus positiva transfereringar (såsom pension, sjukpenning, föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning, a-kassa) minus skatt och andra negativa transfereringar (såsom utbetalat underhållsbidrag och återbetalat studiemedel). Se SCB (2017) samt: www.scb.se/vara-tjanster/regionala-statistikprodukter/marknadsprofiler/definitioner-och-kallor-for-scb-s-marknadsprofiler/. Med transfereringar menas inkomstöverföringar, dvs. utbetalningar av bidrag från staten till exempelvis hushåll, företag eller kommuner utan att staten erhåller någon direkt motprestation.

inkomst. Både skatter och transfereringar utjämnar skillnader i disponibel inkomst mellan kvinnor och män. Samtidigt tycks både skatternas och transfereringarnas utjämnande och omfördelande effekt ha minskat över tid, eftersom kapitalinkomstgapet mellan kvinnor och män har ökat.

Då män i genomsnitt har högre kapitalinkomster eller inkomster från näringsverksamhet än kvinnor, i kombination med att män i större utsträckning tar del av stödåtgärder som ger dem bättre förutsättningar att ackumulera ytterligare sådana inkomster, berörs kvinnor och män i olika utsträckning av olika skattesatser som gäller för kapital respektive arbete. De största inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män utgörs just av skillnader i arbets- och kapitalinkomster. En anledning är att kvinnor och män berörs olika av det duala inkomstskattesystemet. Exempelvis är fler män än kvinnor delägare i fåmansaktiebolag, är enskilda näringsidkare eller delägare i handelsbolag, innehar ett investeringssparkonto, äger aktier, gör avdrag och skattereduktioner i sin deklaration samt har förvärvsinkomster som ligger över brytpunkten för statlig inkomstskatt. Detta påverkar också den skatt som kvinnor respektive män betalar, som i sin tur har konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten.

Enligt Konjunkturrådet (2013) är det mindre sannolikt att kvinnor skattefuskar än män. En förklaring är skillnader i den egna skattemoralen, men också att höginkomsttagare, som i stor utsträckning är män, har större möjligheter till skatteplanering (och eventuellt skattefusk). Låginkomsttagare har däremot ytterst liten möjlighet att påverka sin beskattningsbara inkomst. En högre andel kvinnor än män känner inte till var brytpunkten för den statliga inkomstskatten går och vet därför inte hur en skatteplanering skulle kunna ske. Offentliga stödåtgärder som tilldelas män i större utsträckning än kvinnor, inom exempelvis det näringspolitiska området, ger således män bättre förutsättningar att ackumulera högre inkomster och planera för mer gynnsamma skattesatser (Konjunkturrådet 2013).

Att kvinnor och män berörs av olika skattesatser på grund av olika typer av inkomstslag i olika stor utsträckning i kombination med deras olika benägenhet att göra avdrag och attityder till skatter, medför också konsekvenser som avspeglas på aggregerad nivå. Till exempel beräknas det uppskattade skattefelet bland privatpersoner till 6,5 miljarder kronor per år, där kvinnor stod för 2,4 miljarder kronor och män för fyra miljarder kronor (prop. 2019/20:1, Skatte-

verket 2020b). Detta motsvarar att den fastställda skatten skulle höjas med 0,9 procent för både kvinnor och män, trots att män står för en större andel av skattefelet (Skatteverkets 2020). Framför allt handlar det om resor till och från arbetet samt försäljning av småhus och bostadsrätt som bidrar till skattefelet. Det uppskattade skattefelet är vidare 4,6 miljarder kronor för kapitalavkastning på privatpersoners finansiella tillgångar utomlands och 14,4 miljarder kronor bland små och medelstora företag, vilka är områden som också präglas av en högre andel män än kvinnor.

2.6 Pensionsområdet

Det som benämns som pension består av flera olika typer av pensioner: den allmänna pensionen från staten, tjänstepensionen från arbetsgivare samt eventuellt en del privat pensionssparande.²⁵ Den allmänna pensionen administreras av Pensionsmyndigheten och består av olika delar. Dels består den av två inkomstgrundande delar, inkomstpension och premiepension, och dels av ett grundskydd för personer som saknar eller har låg inkomstgrundad pension.²⁶ Den inkomstgrundande inkomst- och premiepensionen grundas på samtliga inkomster som beskattats under livet, vilket även innefattar inkomster som sjuk- eller aktivitetsersättning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Tjänstepensionen bestäms i ett kollektivavtal mellan arbetsgivare eller arbetsgivareorganisation, fackförbund och arbetstagare och kan därför se olika ut beroende på anställning. Offentliga arbetsgivare har alltid kollektivavtalade tjänstepensioner, men inte alla privata arbetsgivare.²⁷

Tjänstepensionen är en viktig del av pensionen, men det är inte alla som har tjänstepension. Då kan ett eget sparande till pensionen kompensera för en utebliven tjänstepension och den allmänna pensionen utgöra en viktig grundbult i pensionen. Hur stora de olika delarna av ens framtida pension ser ut för kvinnor och för män, hur pensionssystemets olika delar slår på kvinnor och män samt hur kun-

²⁵ Genom den parlamentariska pensionsgruppen och deras överenskommelse från 2017 finns det även ett beslut om att arbeta med jämställda pensioner. Läs mer på: www.regeringen.se/regeringens-politik/socialforsakringar/jamstallda-pensioner/.

²⁶ Beloppen för olika delar av grundskyddet kan var olika beroende på födelseår.

²⁷ Enligt Pensionsmyndigheten har ungefär nio av 19 anställda tjänstepension. Se Pensionsmyndighetens hemsida: www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/tjanstepension/det-har-ar-tjanstepension.

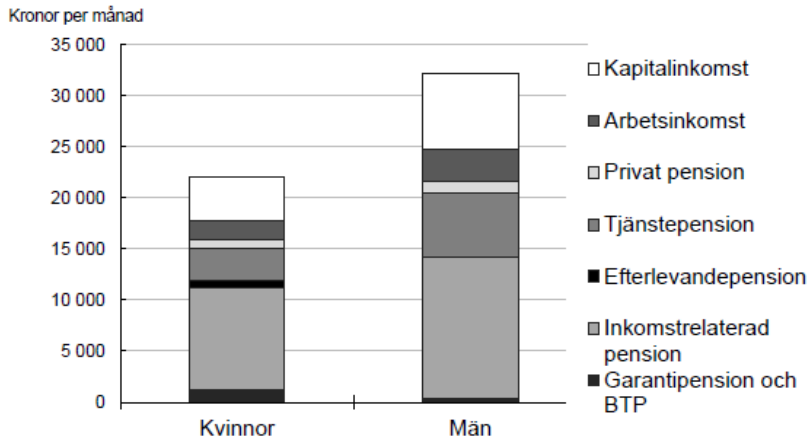
skapen om både det långsiktiga sparandet och pensionssystemet ser ut för kvinnor och män är därför också viktiga jämställdhetsfrågor.

Ett bra grundskydd i ett allmänt pensionssystem är nödvändigt för att minska risken för ekonomisk utsatthet bland äldre då det tillsammans med skatten har en utjämnande effekt. Regeringen har som mål att både kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Det skattefinansierade grundskyddet i pensionssystemet utgörs av den allmänna pensionen som består av garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepension. Garantipensionen utgör ett komplement till personer som saknar eller har låg inkomstgrundad pension, vilken beräknas på antal år personen bott i Sverige. Efterlevnadspensionerna består av omställningspension och änkepension.²⁸ Bostadstillägget är ett inkomstprövat skattefritt tillägg till den allmänna pensionen och äldreförsörjningsstöd är det yttersta grundskyddet inom pensionssystemet för dem som inte har ett tillräckligt grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg.

Figur 2.1 illustrerar de olika inkomstkällorna och genomsnittliga belopp för pensionärer. Den visar att kvinnor i genomsnitt har en lägre inkomstgrundad pension än vad män har. Kvinnors pensioner utgörs av en större andel garantipension och andra grundskydd än mäns, men har endast en liten utjämnande effekt på de genomsnittliga könsskillnaderna. Den privata pensionen ökar könsskillnaderna något, men det största gapet återfinns i kapital- och arbetsinkomst, den inkomstrelaterade pensionen samt i tjänstepensionen.

²⁸ Garantipensionen och äldreförsörjningsstödet, som är kopplade till prisutvecklingen, kan sökas av personer som bor i Sverige och är över 65 år.

Figur 2.1 Olika inkomstkällor och genomsnittliga belopp för pensionärer, 2018



Källa: Prop. 2020/21:1. Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Den skillnad som finns mellan kvinnors och mäns pensioner benämns som pensionsgapet. Ett sätt att analysera pensionsgapet är att studera skillnader i disponibel inkomst, vilket görs i regeringens proposition 2020/21:1, som visar att gapet legat på ungefär samma nivå de senaste 25 åren. Tabell 2.4 visar att det finns ett inkomstgap mellan kvinnor och män på 27 procent som utgörs av den inkomstgrundade delen av den allmänna pensionen. Tabellen visar vidare att den del i den allmänna pensionen som utgörs av grundskyddet (garantipension, änkepension och bostadstillägg) minskar gapet, medan tjänstepension, privat pension, lön och kapital förstärker det. När samtliga inkomstslag adderats till inkomstgapet blir gapet 31 procent, men efter justeringar för inkomstskattens effekter minskar skillnaden i disponibel inkomst till 28 procent.

Tabell 2.4 Inkomstgapet mellan kvinnor och män, 2018

Inkomstslag	Gap (%)
Inkomstgrundad allmän pension	27
+ Garantipension	23
+ Änkepension	18
+ Bostadstillägg	16
+ Tjänstepension och privat pension	26
+ Lön m.m.	29
+ Kapital m.m.	31
Disponibel inkomst	28

Anm.: Skillnaden mellan kapital m.m. och disponibel inkomst utgörs huvudsakligen av inkomstskattens effekt.

Källa: Prop. 2020/21:1. Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Av samtliga pensionärer 2019 hade cirka 43 procent av kvinnorna och 14 procent av männen någon form av garantipension (prop. 2019/20:1).²⁹ Kvinnor är överrepresenterade bland dem som får bostadstillägg och efterlevnadspension. En högre andel utlandsfödda hade garantipension än personer födda i Sverige, vilket bland annat beror på att de har arbetat färre år i Sverige och därmed intjänat lägre inkomstgrundande pension.³⁰ Andelen som får äldreförsörjningsstöd har också ökat bland personer som inte bott tillräckligt många år i Sverige (prop. 2019/20:1). Kvinnor med funktionsnedsättning är överrepresenterade bland personer som har en disponibel inkomst under den relativa fattigdomsgränsen, där inkomsten understiger 60 procent av medianinkomsten (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). De genomsnittligt lägre disponibla inkomsterna för många kvinnor och ekonomiskt utsatta grupper påverkar pensionerna och den ekonomiska självständigheten livet ut. Utan pensionssystemets grundskydd skulle situationen för många personer med låg ekonomisk standard vara ännu sämre då det är ett inkomstprövat grundskydd som inte beror på den pensionsgrundande inkomsten från arbetslivet.

²⁹ Ungefär 1,2 miljoner kvinnor och 1,1 miljoner män tog ut ålderspension i någon form under 2019 (Prop. 2019/20:1).

³⁰ Garantipensionen är inte kopplad till kapital, tjänstepension eller privata pensionsförsäkringar, men till antal bosatta år i Sverige. Individer som bott i Sverige i minst tre år har rätt till garantipension. För att få full garantipension krävs att den enskilde har bott minst 40 år i Sverige från och med att hen fyllde 16 år till och med det år hen fyller 64 år. Om individen bott i Sverige kortare tid minskar garantipensionen med 1/40-del för varje år. Se mer: www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/garantipension-om-du-har-lag-pension.

Könsskillnader som beror på individbaserade faktorer och den könsuppdelade arbetsmarknaden

Orsakerna till könsskillnaderna kan hänföras till både individbaserade faktorer och den könsuppdelade arbetsmarknaden. En genomsnittligt lägre pension för kvinnor kan till stor del förklaras av ett lägre arbetskraftsdeltagande, deltidsarbete och lägre löner (prop. 2020/21:1). Arbetsmarknadens könsmässiga uppdelning, där män är överrepresenterade i yrken och befattningar med högre löner, är också en förklaring som bidrar till skillnader i pensionsinkomster mellan kvinnor och män (Pensionsmyndigheten 2018b). De olika valen som görs i arbetslivet spelar roll för pensionsinkomsterna eftersom de i hög grad bestäms av lönen. Att män och kvinnor har olika utbildningsinriktningar, som leder till att de gör olika yrkesval, förklarar till exempel en stor del av könsskillnaderna i pensionsinkomster (Sjögren Lindqvist & Säve Söderberg 2018). Därutöver finns hälsorelaterade faktorer som bidrar till könsskillnaderna i pensionsinkomster eftersom kvinnor och män uppbär sjukersättning i olika utsträckning. Då varken sjuk- eller föräldraförsäkringen är konstruerad för att kompensera för arbetsinkomster fullt ut, och då kvinnor i större utsträckning i män uppbär dessa ersättningar, blir avsättningar till pension lägre för de som har varit sjukskrivna eller föräldralediga jämfört med om de skulle ha arbetat.

Ojämsställda och ojämlika anställnings- och arbetsvillkor påverkar också pensionen. LO:s årliga jämställdhetspolitiska rapport, som kartlagt anställningsvillkoren, arbetsmiljön och pensionerna, visar att kvinnor i arbetaryrken har de sämsta villkoren och män i tjänstemannayrken de bästa (LO 2020). Kvinnor i tjänstemannayrken och män i arbetaryrken har i genomsnitt likvärdiga villkor och hamnar i rankingen mitt emellan dem. Vidare visar rapporten att osäkra anställningsformer med både deltidsarbete och tidsbegränsade anställningar är vanligt förekommande i många kvinnodominerade arbetaryrken (LO 2020). Detta gäller i synnerhet kvinnor med funktionsnedsättning som är deltidsarbetslösa eller har timanställning i större grad än män med funktionsnedsättning och övriga kvinnor och män (Jämställdhetsmyndigheten 2019b). Att en högre andel kvinnor än män, och en hög andel utsatta personer, har deltidsarbete och tidsbegränsade anställningar är därför också en förklaring till betydande klass-

och könsskillnader på arbetsmarknaden som påverkar pensionen, någon som visas i en rapport av Pensionsmyndigheten (2018b).

Trots att kvinnor och män har ungefär lika lång tid i arbetslivet samt börjar och går i pension i ungefär samma ålder, uppstår den största könsskillnaden i intjänad pension under småbarnsåldern. Även inträdes- och utträdesålder på arbetsmarknaden har betydelse för pensionens storlek. Kvinnor har i genomsnitt ett år högre inträdesålder i arbetslivet, medan män har i genomsnitt ett år högre utträdesålder från arbetslivet (Pensionsmyndigheten 2018b, 2020c). Då kvinnor och män har haft i genomsnitt lika många intjänande år till pensionen, ligger den största förklaringen till pensionsgapet i dels beloppet för den pensionsgrundande inkomsten och dels på sammansättningen av pensionsintjänandet (Pensionsmyndigheten 2018b). Män har i genomsnitt haft 28,5 procent högre pensionsgrundande inkomst än kvinnor, och har i genomsnitt haft 42 år med pensionsgrundande inkomst medan motsvarande är 38 år för kvinnor med pensionsgrundande inkomst. Enligt Pensionsmyndigheten (2018b) handlar det i stor utsträckning om det ojämsställda arbetslivet och det ojämsställda ansvaret för barn och för obetalt hemarbete som medför lägre pensioner för många kvinnor.

De inkomstskillnader som finns mellan kvinnor och män under arbetslivet ökar också efter pensionsinträdet, vilket inte gäller för dem som uppbär garantipension (Pensionsmyndigheten 2020b, 2020c). Att inkomstgapet mellan kvinnor och män ökar efter pensionsinträdet förklaras i utredningen *Jämställda pensioner* (Ds 2016:19) av att existerande löneskillnader i kombination med att tjänstepensionerna ger en högre total avsättning till pension för personer med inkomster över taket. Att gapet däremot inte ökar bland dem som uppbär garantipension kan enligt Pensionsmyndigheten (2020c) bero på att kvinnor med garantipension i högre grad än män med garantipension väljer tidsbestämda uttag av sin tjänstepension.

Könsskillnader som beror på pensionssystemets uppbyggnad

Orsakerna till könsskillnaderna kan också hänföras till mer strukturella faktorer relaterade till pensionssystemets konstruktion. Pensionssystemet bygger genom livsinkomstprincipen på arbete där mer arbete ger mer pension. Det gäller både det allmänna pensionssystemet och

tjänstepensionssystemet som genomgått reformer där sambandet mellan pension och livsinkomst har stärkts. Både i den allmänna pensionen och i tjänstepensionerna finns också inslag av kapitalförvaltning. Reformerna har inneburit en omställning där systemet övergått från att i huvudsak vara förmånsbestämt, där pensionen bestämdes av de fem bästa av 25 intjänade åren, till att bli intjänande- och avgiftsbestämt där pensionen avgörs av all lön och antalet arbetade år samt pensionsavsättningar. Förändringarna har också inneburit ett ökat inslag av valmöjligheter för individen. Män, som i större utsträckning har haft en högre lön under arbetslivet, får i ett intjänande- och avgiftsbestämt system högre avsättningar till pensionen, och därmed högre pension än kvinnor, jämfört med ett mer förmånsbestämt system. Perioder med till exempel arbetslöshet, sjukdom och deltidsarbete leder också till lägre pensioner i ett intjänande- och avgiftsbestämt system jämfört med ett förmånsbestämt system.

Det allmänna pensionssystemets två delsystem – inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet – kan ses som ett slutet försäkringssystem som betalar ut de pensioner som systemet finansierar med avgifter och avkastning från AP-fonderna. Med andra ord är systemet konstruerat för att vara finansiellt autonomt där utbetalningarna blir så stora som systemet kan finansiera (prop. 2020/21:1).³¹ Systemen ger pensionsrätter som bestäms av hur stor den pensionsgrundande inkomsten är det vill säga inte bara på arbetsinkomsten utan även inkomster som ersätter arbetsinkomst (exempelvis sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning). I Ds (2016:19) visas att kvinnliga pensionärer i genomsnitt har en lägre allmän pension än manliga pensionärer oavsett ålder, vilket framför allt förklaras av skillnader i den inkomstgrundande pensionen. Yngre kvinnliga pensionärer har högre inkomstgrundad pension och mindre garantipension än de äldre, vilket beror på kvinnors allt högre arbetsmarknadsdeltagande över tid.

ISF (2016d) visar att skillnader i premiepensioner mellan kvinnor och män förklaras i stor utsträckning av att kvinnor har lägre för-

³¹ Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem där avgifter som betalats in av förvärvsarbetande används för att betala ut till pensionerna, och eventuellt överskott sparas i AP-fonderna (prop. 2020/21:1). Vid pensioneringstillfället beräknas inkomstpensionen, som indexeras årligen, genom att dividera individens pensionsbehållning med antal år som hen förväntas leva. Premiepensionssystemet är däremot ett fonderat system, där avgifter som betalats in fonderas separat för varje enskild person, och är utformat som en fondförsäkring där spararen själv väljer fonder. I de fall inte ett aktivt fondbval görs placeras staten pengarna i Såfa, som förvaltas av Sjunde AP-fonden (prop. 2020/21:1).

svarsrelaterade inkomster och därmed lägre intjänade pensionsrätter än män.³² Bland personer med de högsta premiepensionerna finns även en betydande könsskillnad i kapitalavkastning, vilket tyder på att kvinnor och män väljer olika kapitalförvaltning. Skillnader i kvinnors och mäns premiepensioner ökar även under pensionstiden; kvinnliga pensionärers premiepensioner utvecklas i genomsnitt sämre än manliga pensionärers. ISF (2016d) menar att premiepensions-systemets utformning, som betonar intjänade pensionsrätter och kapitalplaceringar, medför både ojämställdhet och ojämlikhet för många pensionärer. De visar att det framför allt är gruppen kvinnor med låga inkomster som kommer att halka efter eftersom intjänandet förväntas vara fortsatt ojämställt.

Utöver den allmänna pensionen består pensionen av tjänstepension och av privat sparande till pension. Tjänstepensionen ger pensionsrätter för förvärvsinkomster över taket i den allmänna pensionen. Hur stora dessa könsskillnader blir handlar också om hur individen väljer att kapitalförränta de olika pensionsdelarna. Tjänstepensionens utformning bidrar därför till att befästa de inkomstskillnader mellan olika grupper som uppstått i arbetslivet och även under tiden som pensionär (ISF 2017, Ds 2016:19, prop. 2020/21:1, Pensionsmyndigheten 2018b).

Skillnader i tjänstepensionen beror i stor utsträckning på att avtalen ser olika ut inom olika sektorer och branscher. I en könsuppdelad arbetsmarknad där många kvinnodominerade yrken återfinns inom kommunal och regional sektor och där många mansdominerade yrken återfinns inom privat sektor påverkar tjänstepensionsavtalens utformning därför kvinnors och mäns pensioner. Skillnader uppstår också av att det inte finns ett tak för tjänstepensionens belopp, på samma vis som den gör för den allmänna pensionen, där tjänstepensionen även fyller ut pensionerna över basbeloppstaket i den allmänna pensionen. Detta återspeglar att fler män än kvinnor har inkomster över taket. Det återspeglar vidare ett ojämställt arbetsliv som leder till att kvinnor dessutom i genomsnitt får lägre pensioner än män inom samtliga sektorer av arbetsmarknaden (ISF 2017).

För vissa delar av tjänstepensionen och premiepensionen i den allmänna pensionen har pensionssparare möjlighet att välja en kapital-

³² ISF (2017) visar även att det finns en stor spridning i premiepensioner beroende på intjänade pensionsrätter, vid vilken ålder och till vilken omfattning premiepensionen tas ut, vilka fondavgifter den valda portföljen har och vilken förvaltningsform för premiepension som valts.

förvaltare.³³ Enligt ISF (2017) har ett förvaltsalternativ betydelse för jämställdheten. Det är en lika stor andel män som kvinnor som placerar sitt kapital i förvaltsalternativet. Bland dem som inte tar förvaltsalternativet, tycks män välja kapitalförvaltare med högre riskprofiler än kvinnor. Nästan alla unga (95 procent) väljer förvaltsalternativet och en traditionell försäkring för tjänstepensionen, men över tid tenderar de att bli mer aktiva i sin kapitalförvaltning. Eftersom många tenderar att placera sitt kapital i förvaltsalternativet utgör förvalens utformning en viktig faktor som ”nudgar” pensionssparare och bidrar till ett utjämnande av könsskillnader i pensionen (ISF 2017).³⁴

Både den allmänna pensionen och tjänstepensionen utgår från en livslängdsberäkning som innebär att den uttagna pensionens storlek beräknas utifrån den förväntade återstående livslängden. Ju längre den förväntade livslängden är, desto lägre blir månadsbeloppet eftersom pensionen då ska betalas ut under en längre tid. Eftersom medellivslängden har ökat över tid är den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år längre för yngre än äldre personer, som således får ett lägre månadsbelopp. För de kollektivavtalade tjänstepensionerna används samma livslängdsantaganden för kvinnor och män. I och med att kvinnor har en högre medellivslängd än män, men antas ha samma livslängd som män, får kvinnor sammantaget en högre pension än män sett över hela pensioneringen (dock inte per månad eller år). Detta innebär att könsskillnaderna är mindre än vad de skulle ha varit utan sådana antaganden (ISF 2017). Men alla valbara försäkringsbolag som den enskilde kan välja att placera sin tjänstepension hos, har inte sådana antaganden. Bolagen har olika livslängdsantaganden beroende på kollektivavtalsområde där bedömningen bland annat baseras på ålder, i vissa fall på kön men även prognosräntor vilket medför skillnader i tjänstepensioner inom och mellan sektorerna.

³³ De olika förvaltarna som kan väljas för premiepensionen har olika riskprofiler, avgifter och avkastning för sin premiepension. Den som inte gör ett aktivt val får av staten ett givet förvaltsalternativ, AP7 Säfa. Även för tjänstepensionen kan den enskilde göra ett aktivt val av kapitalförvaltare framför ett förvaltsalternativ som består av en traditionell försäkring och inte kräver den enskildes aktiva omplaceringar. I traditionell försäkring står pensionsföretaget för risk och garanterad avkastning, i fondförsäkring står den enskilde hela risken och får den avkastning det blir.

³⁴ Statligt anställda och privatanställda tjänstemän måste placera hälften av sitt kapital i en traditionell försäkring. Den andra hälften kan placeras antingen i en traditionell försäkring eller i fondförsäkring. Kommun- och regionanställda samt privatanställda arbetare kan välja fritt om de vill placera hela sitt kapital i en traditionell försäkring eller fondförsäkring. Inom varje tjänstepensionsavtal finns flera traditionella försäkringar att välja på.

Eftersom medellivslängden ökar måste den intjänade pensionen räcka i fler år än tidigare.

Genom så kallade flexpensioner som har införts i en del tjänstepensionsavtal kan arbetsgivaren sätta av ytterligare procent av lönen till tjänstepension och på så sätt öka möjligheten att gå i tidig ålderspension. Flexpension finns dock inte i pensionsavtalet hos kommuner och regioner. Personer som inte går tidigare i pension kan i stället ta ut flexpensionen samtidigt med ordinarie tjänstepension och därmed få en högre total pension. ISF (2017) menar att flexpensionerna kommer att leda till ökade skillnader i genomsnittlig total pension mellan sektorer då avsättningarna är olika stora i olika sektorer och branscher. Detta kommer också att ha en inverkan på jämställdheten på grund av den könsuppdelade arbetsmarknaden då många kvinnor är anställda inom kommunal och regional sektor, som då inte ges samma möjlighet att via flexpensionen trappa ner arbetstiden i slutet av yrkeslivet som män.

Kunskaper om pensionssystemet och sparande hos kvinnor och män

Över tid har personer som går i pension upplevt en ökande osäkerhet kring storleken på den totala pensionen (ISF 2017). De kollektivavtalade pensionerna har gått från att vara förmånsbestämda till att bli avgiftsbestämda. För individen blir det svårare att uppskatta storleken på pensionen då den avgiftsbestämda pensionen grundas på både livsinkomsten och på placeringen av medlen och avgifterna för förvaltningen. Detta avspeglas också i Pensionsmyndighetens mätningar som visar att den generella kunskapen om livsinkomstprincipens betydelse är fortsatt låg (prop. 2019/20:1). IFAU (2020b) visar att en stor andel pensionssparare saknar grundläggande kunskap om pensionen och de ekonomiskt mest utsatta vet minst om pensionen. Yngre, kortutbildade, kvinnor och låginkomsttagare vet i genomsnitt mindre och har i lägre utsträckning förberett sig inför sin pensionering.

Det privata pensionssparandet tycks vara mer betydelsefullt för kvinnors totala pension än mäns (ISF 2017). Undersökningar visar att kvinnor i större utsträckning än män har ett långsiktigt sparande på sparkonto och fonder samt har ett privat pensionssparande (Konsumtverket 2018). Däremot sparar kvinnor i genomsnitt ett lägre

belopp, har oftare mindre sparkapital och sparar i större utsträckning i sparformer som ger lägre avkastning. Bland de som svarar att de inte har något långsiktigt sparande överhuvudtaget anger en högre andel kvinnor (65 procent) än män (45 procent) att de inte har de ekonomiska marginalerna för detta.

Konsumentverkets undersökning (2018) visar också att det finns skillnader mellan hur kvinnor och män agerar när det gäller det långsiktiga sparandet. Kvinnor uppger i större utsträckning än män att det är svårt att hitta oberoende information för att till exempel kunna jämföra olika sparprodukter. Män anser i större utsträckning än kvinnor att de har koll på sitt eget sparande och kännedom om vilka premiepensionsfonder de valt. En större andel män än kvinnor anger att de är bekväma med hur sparandet är placerat när det gäller premiepensionen. Män anser sig också ha bättre kunskap om olika alternativ för långsiktigt sparande och uttrycker i högre grad att de har tillräckliga kunskaper för att påverka pensionen. Skillnaden i det långsiktiga sparandet förklaras dels av att sparande i aktier och ränte- och pensionsfonder till stor del är en mansdominerad marknad och dels att kvinnor inte har samma ekonomiska- och tidsmässiga förutsättningar som män på grund av det obetalda hemarbetet (Konsumentverket 2018).

2.6.1 Konsekvenser för jämställdheten

Genom att pensionssystemet är utformat så att den slutliga pensionen baseras på de inkomster individen har haft under hela livet är pensionerna ofrånkomligen ojämslidda och ojämlika så länge ojämsliddhet och ojämlighet har förekommit under förvärvstiden (Pensionsmyndigheten 2020c). Då kvinnor i genomsnitt tjänar mindre än män, blir deras pensioner också lägre. Skillnader i pensioner kommer också av att kvinnor i större utsträckning än män arbetar deltid och av att könssegregeringen på arbetsmarknaden är stor där kvinnor och män arbetar i olika sektorer och yrken eller har olika positioner inom samma sektor och yrke.

Utöver det allmänna pensionssystemet finns viktiga delar från både socialförsäkrings- och skattesystemen som verkar utjämnande på könsskillnaden i pensionsinkomster. Eftersom fler kvinnor än män förväntas få garantipensioner även i framtiden innebär det att

kvinnor också blir mer beroende av bostadstillägg för sin försörjning. Personer som inte varit bosatta i Sverige under delar av sitt vuxna liv riskerar också att bli beroende av äldreförsörjningsstödet. Likaså riskerar kvinnor med funktionsnedsättning, vilka i stor utsträckning har deltidsanställningar eller tidsbegränsade anställningar, att hamna i en sådan situation.

Samtidigt finns bestående inkomstskillnader i pensioner som grundskyddet inte helt kan utjämna. År 2018 var till exempel den genomsnittliga pensionen för kvinnor 69 procent av männens. Män som hade tagit ut pension under 2018 hade i genomsnitt 28 procent högre disponibel inkomst än kvinnor som hade tagit ut pension (prop. 2019/20:1, Bilaga 3).³⁵

Pensionsgruppen (Ds 2016:19) och Pensionsmyndigheten konstaterar att det allmänna pensionssystemet i grunden är könsneutralt och att vi har ett jämställt pensionssystem. De baserar detta på att pensionen beräknas och betalas ut på samma sätt helt oberoende av kön. Samtidigt slår pensionen olika för olika grupper i samhället, vilket innebär att det som uppfattas som ett jämställt och jämlikt pensionssystem inte är så jämställt och jämlikt.

En delförklaring till att det allmänna pensionssystemet leder till ett mer jämställt utfall än tjänstepensionssystemet har att göra med att det finns ett intjänandetak i det allmänna pensionssystemet. Om taket för intjänandet höjdes skulle kvinnors andel av mäns pensioner troligtvis att sjunka, och framför allt gynna män (Ds 2016:19). Ett lågt tak innebär emellertid en låg allmän pension för alla grupper, men har bärande konsekvenser för de grupper i samhället som redan har en låg pensionsgrundande inkomst. Ytterst har regeringen ett stort ansvar för pensionssystemets utformning men även arbetsmarknadens parter som tar initiativ till egna lösningar.

Systemet är avgiftsbestämt och är utformat utifrån livsinkomstprincipen på så vis att pensionen beräknas utifrån hela livets inkomster. Dessutom är systemet utformat så att den som arbetar länge och väntar med att gå i pension, ges bättre ekonomiska förutsättningar vilket bidrar till ytterligare ojämställda och ojämlika möjligheter. Likaså slår den höjda pensionsåldern mot personer som arbetar i lågbetalda yrken, till exempel inom kontaktyrken och vården. De har

³⁵ Viktigt i samband med detta är att notera att trots även om det på politisk nivå beslutas att höja grundskyddet, så behöver även regelsystemet i övrigt åtgärdas annars leder det fortsatt till att någon som arbetat få år får nästan lika hög pension som en lågbetald som arbetet hela livet.

inte samma arbetsmiljö och förutsättningar till ett långt arbetsliv som de som arbetar inom tjänstemannasektorn. Då det är en majoritet kvinnor som återfinns i dessa sektorer är det såväl en kön- som en klassfråga. Den slutliga pensionen är därför på många sätt ett kvitto på hur ojämställdheten under hela livet påverkar kvinnors och mäns livsinkomster.

2.7 Sammanfattande analys av fördelningens konsekvenser

Kommissionens kartläggning, som har gjorts utifrån regeringens budgetproposition för 2021, myndighetsrapporter och forskningsstudier, visar att det genomgående förekommer en ojämn fördelning av offentliga stödåtgärder mellan kvinnor och män, flickor och pojkar, inom samtliga uppräknade politikområden.

Kommissionen kan konstatera att den rådande fördelningen av offentliga stödåtgärder, inklusive transfereringar, har betydande konsekvenser för kvinnor och män på både kort och på lång sikt. Som kartläggningen visar, förekommer en ojämslälld fördelning av offentliga stödåtgärder som gynnar män och missgynnar kvinnor inom en rad välfärdsområden. Män tenderar i större utsträckning än kvinnor att ta del av andra offentliga stödåtgärder än just ekonomiska transfereringar och som ger dem bättre förutsättningar att få inkomster av arbete och kapital. Det handlar i stor utsträckning om stöd och insatser som för dem närmre arbetsmarknaden eller ger bättre förutsättningar att ackumulera inkomster av arbete eller kapital, vilket på sikt innebär att behovet av försörjningsrelaterat stöd minskar.

Inom arbetsmarknadspolitiken har det sedan lång tid tillbaka varit en ojämslälld fördelning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Den handlar om en kedja av förmedlingsinsatser där kvinnor är underrepresenterade: först sker ett möte med en arbetsförmedlare som ökar sannolikheten att få en insats som i sin tur ökar sannolikheten att få ett subventionerat arbete och som slutligen leder till att fler får arbete. Den ojämslällda fördelningen av stöd och insatser är som störst bland nyanlända arbetssökande. Män är också överrepresenterade i alla typer av lönestöd för personer med funktionsnedsätt-

ning.³⁶ Om arbetsmarknadspolitiska insatser inte bättre når kvinnor kommer en stor grupp kvinnor inte att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Detta kommer troligen att leda till ett större sysselsättningsgap mellan kvinnor och män.

Ökad jämställdhet inom det utbildningspolitiska området kan också leda till positiva effekter på kvinnors livsinkomster. Det handlar om både strukturella och individbaserade faktorer. Stereotypa könsnormer och könsmönster formas och förstärks i hela utbildningssystemet från förskola till universitet. Att aktivt arbeta för att motverka stereotypa könsnormer kan bidra till mer jämställda yrkesval och med det villkor i arbetslivet. Mindre könsuppdelade yrkesval kan bidra till en mindre könsuppdelad arbetsmarknad som på sikt kan leda till högre löner för kvinnor. Att välja en utbildning som lönar sig över tid leder till ett minskat behov av ekonomiskt stöd, vilket i slutändan påverkar pensionerna. Samtidigt löser det inte problemet med den värdediskriminering som präglar arbetsmarknaden. Kvinnodominerade yrken behöver uppvärderas för att kvinnors löner generellt ska öka och inte endast för de relativt få individer som bryter mot könsstereotypa val.

Kvinnor, i synnerhet kvinnor med låga arbetsinkomster, är oftare sjukskriva än andra grupper. En förbättrad arbetsmiljö och förbättrade arbetsvillkor skulle kunna leda till att färre kvinnor än i dag blir sjukskrivna, i synnerhet om det kombinerades med en mer jämställd fördelning av det obetalda hemarbetet och omsorgen om barn och anhöriga. Detta skulle kunna förbättra inkomster på såväl kort som på lång sikt för kvinnor generellt.

När det gäller familjepolitiken visar kartläggningen att det finns ett samband mellan ett jämställt föräldraledighetsuttag och en mer jämställd fördelning av det obetalda hemarbetet och det betalda förvärvsarbetet. En mer jämställd fördelning av föräldraledighet har konsekvenser på exempelvis den egna försörjningen, barnens ekonomiska situation och möjligheten att kombinera familjeliv med arbetsliv. Vidare kan ett mer jämställt uttag av omvårdnadsbidraget stärka kvinnors ekonomiska situation på såväl kort som lång sikt. En jämnare fördelning innebär därför inte bara en högre inkomstutveckling för många kvinnor utan medför även en ökad jämställdhet inom många andra politikområden. När kvinnors arbetsinkomster ökar,

³⁶ Se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknads-etablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder*, för en djuplodande analys.

får de bättre förutsättningar att ackumulera mer och högre inkomster, spara och investera i olika kapitalformer som leder till mer förmånliga skattesatser, skatteavdrag eller skattesubventioner, vilket sammantaget innebär en bättre pension.

Inom området social-, hälso och sjukvårdspolitik innebär en ökad jämställdhet också ökade möjligheter för många flickor och kvinnor som av olika anledningar är i behov av stöd och insatser från socialtjänsten. Ett mer strukturerat arbete med jämställdhet inom verksamheten ekonomiskt bistånd kan vara ett sätt att minska könskillnader för olika typer av försörjningshinder. Om fler flickor än i dag fick stöd av socialtjänsten, skulle positiva konsekvenser på sikt kunna fås då tidiga insatser ofta är avgörande för individers framtida möjligheter. Likaså skulle en mer jämställd fördelningen av stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) också innebära att hinder kan undanröjas och fler flickor och kvinnor få ett bättre utgångsläge att påverka sitt liv och därmed också sin livsinkomst. En mer jämställd sjuk- och hälsovård med sakliga bedömningar och kvalitetsäkrade sjukskrivningsprocesser, i kombination med förbättrad arbetsmiljö och arbetsvillkor inom många kvinnodominerade yrken, har troligen också en positiv påverkan på kvinnors sjukfrånvaro och hälsa som på såväl kort som långt sikt kan innebära att kvinnors ekonomiska situation förbättras.

Kartläggningen visar även en skev könsfördelning av offentliga stödåtgärder inom det näringspolitiska området som innebär att kvinnor har sämre förutsättningar att starta och driva företag än män. Genom att förändra de statliga stödsystemen så att de i sin utformning inte gynnar män i större utsträckning än kvinnor skulle det finnas såväl fler kvinnliga företagare som kvinnor med högre inkomster från näringsverksamhet. Inom skattepolitiken berörs män och kvinnor i olika grad av olika delar av skattesystemet. Då män i genomsnitt har högre kapitalinkomster eller inkomster från näringsverksamhet än kvinnor, i kombination med att män i större utsträckning tar del av stödåtgärder som ger dem bättre förutsättningar att ackumulera ytterligare sådana inkomster, berörs kvinnor och män i olika utsträckning av olika skattesatser som gäller för arbete respektive kapital. De största inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män utgörs just av skillnader i arbets- och kapitalinkomster. Både skatter och transfereringar utjämnar skillnader i disponibel inkomst mellan kvinnor och män. Samtidigt har skatternas och transfereringarnas

utjämnande och omfördelande effekt minskat över tid, eftersom kapitalinkomstgapet mellan kvinnor och män ökat.

Förenklat kan vi säga att konsekvenserna av det som sker inom de olika politikområdena återspeglas inom pensionsområdet. I och med att män generellt har högre arbets- och kapitalinkomster än kvinnor, är också deras pensioner högre. Med dagens pensionssystem resulterar de sammansatta och ackumulerade effekterna under individers livstid i ett betydande pensionsgap mellan kvinnor och män. Så länge pensionen återspeglar ett ojämnt arbetsliv kommer skillnader mellan mäns och kvinnors livsinkomst att avspeglas i mäns och kvinnors pensioner, genom att systemet överför, cementerar och förstärker dessa könsskillnader.

Värdet på de offentliga välfärdstjänsterna riktade till individer är högre för kvinnor än för män inom alla inkomstgrupper (prop. 2020/21:1). Att värdet på individuella välfärdstjänster är högre för kvinnor än för män handlar i stor utsträckning om att kvinnor oftare studerar, är föräldralediga eller sjukskrivna men även att en hel del av de försörjningsrelaterade transfereringarna, det vill säga transfereringar som har till uppgift att öka inkomsten för hushåll med låga inkomster och/eller barnhushåll, och som inte är knutna till förvärvsinkomst, belastar kvinnans utgifter i större utsträckning (prop. 2020/21:1). Till exempel går bostadsbidrag främst till ensamstående föräldrar och då oftast till kvinnor, samtidigt som en del av dessa barn kan bo växelvis hos sina föräldrar då det vanligast att de är folkbokförda hos mamman. Undantaget är ekonomiskt bistånd där andelen är ungefär densamma bland kvinnor och män. Mäns högre arbets- och löneinkomster innebär att de inte har samma behov av försörjningsrelaterade inkomster som kvinnor.

En mer jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder kan därför ha en effekt på kvinnors och mäns livsinkomster. Men samtidigt är flera av välfärdssystemen utformade på ett sätt som skapar och cementerar ojämnta och ojämlika strukturer. Det gör också att systemen medför ojämsliddhet oberoende av vilka stödåtgärder som regeringen sätter in. Om offentliga stödåtgärder inte bättre når kvinnor, kommer inkomstgapet mellan kvinnor och män med stor sannolikhet att vidgas ytterligare. Det innebär alltså att denna ojämslidda fördelning av tilldelning och nyttjandet av stöd kan få stora konsekvenser för jämställdheten i samhället, kvinnors respektive mäns ekonomiska makt och för jämställda livsinkomster.

Kommissionen för jämställda livsinkomster kan konstatera att den rådande fördelningen har konsekvenser för kvinnors och mäns livsinkomster på både kort och på lång sikt. På kort sikt har fördelningen en utjämnade effekt på kvinnor och mäns disponibla inkomster. Om vi definierar den disponibla inkomsten som summan av arbets- och kapitalinkomster plus transfereringar minus skatt, ser vi att olika typer av stödåtgärder påverkar olika delar av den disponibla inkomsten. Den typ av stödåtgärd som en högre andel kvinnor tar del av går ofta via de positiva transfereringarna (såsom pension, sjukpenning, föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning), medan den typ av åtgärd som en högre andel män tar del av påverkar oftare (och eventuellt indirekt) de övriga delarna av den disponibla inkomsten. Då män i genomsnitt har högre kapitalinkomster eller inkomster från näringsverksamhet än kvinnor, i kombination med att män i större utsträckning tar del av stödåtgärder som ger dem bättre förutsättningar att ackumulera ytterligare sådana inkomster, berörs kvinnor och män i olika utsträckning av olika skattesatser som gäller för kapital respektive arbete. Även detta har en påverkan på den disponibla inkomsten, men sker via skattedelen. På lång sikt medför således en ojämn fördelning av stödåtgärder att kvinnor och män ges olika förutsättningar och möjligheter att ackumulera inkomster. Den slutliga pensionen blir därför på många sätt ett kvitto på hur rådande ojämnhet under hela livet påverkar kvinnors och mäns livsinkomster.

3 Fördjupad kartläggning av myndigheter som är centrala för individers livsinkomster

3.1 Syftet med fördjupad kartläggning

Som den övergripande kartläggningen i avsnitt 2 visar finns könsskillnader inom samtliga politikområden som har studerats. Dock svarar inte kartläggningen på när, var och hur könsskillnader kan uppstå i myndigheternas fördelning av stöd och resurser. Därför har kommissionen valt att göra en fördjupad kartläggning och analys av sex myndigheter vars verksamheter är centrala för delmålet ekonomisk jämställdhet: Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.¹ Samtliga är myndigheter vars verksamheter i stor utsträckning innefattar medborgarkontakter och som, i olika grad och skeenden, har påverkan på individers livsinkomster. Samtliga myndigheter ingår också i regeringens utvecklingsprogram för Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM).

Syftet med denna fördjupade kartläggning och analys är att undersöka hur myndigheterna redovisar och analyserar fördelningen av sina respektive stöd och resurser mellan kvinnor och män. Vidare är syftet att analysera om och i så fall när och var osakliga könsskillnader finns i myndigheternas tilldelning av stöd och resurser. Kommissionen för jämställda livsinkomster har därför bett de sex myndigheterna att göra en analys av den egna verksamheten för att förstå hur fördelningen av offentliga stödåtgärder ser ut mellan kvinnor och män inom respektive myndighetsområde.

¹ Vi använder begreppet medborgare i texten, även om en del individer som myndigheterna möter rent tekniskt inte har ett svenskt medborgarskap.

3.2 Myndigheternas könsuppdelade statistik och analyser

Svårigheter att följa upp jämställdhetspolitiken på grund av otillräcklig statistik och brist på analyser har framhållits i ett flertal utredningar och rapporter (SOU 2015:50, SOU 2015:86, Jämställdhetsmyndigheten 2020). Enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska all individbaserad statistik vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta. Detta omfattar även myndigheternas arbete med årsredovisningar. I förordning (2000:605 och SFS 2019:577) om årsredovisning och budgetunderlag står att ”den individbaserade statistik som ingår i resultatredovisningen ska vara uppdelad efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot detta.”. Med särskilda skäl är det enligt ESV ytterst få skäl som är godtagbara, nämligen följande tre: i) det saknas underlag som möjliggör uppdelning efter kön, ii) en uppdelning efter kön riskerar röja individers identitet, iii) redovisningen skulle kräva hantering av personuppgifter som myndigheten inte har rätt att behandla. Om myndigheten inte delar upp statistiken efter kön ska myndigheten motivera detta.²

Myndigheternas årsredovisningar utgör ett underlag för att regeringen ska kunna bedöma myndigheters resultat och genomförande av verksamheten. Bestämmelsen om att redovisa könsuppdelad statistik utgår från regeringens strategi för jämställdhetsintegrering (Regeringens skrivelse 2016/17:19). Att könsuppdelad statistik i resultatredovisningarna syftar till att visa hur resultaten av verksamheten, eller vidtagna åtgärder i verksamheten, ser ut för kvinnor, män och eventuella ytterligare grupper i de fall då statistiken rör individer. Sedan den första januari 2019 ska myndigheternas resultatredovisningar även innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling (SFS 2019:577). Det är alltså inte tillräckligt att samla in och dela upp statistiken efter kön, utan den måste även leda vidare till analyser, mål och åtgärder för att vara meningsfull. Enligt ESV räcker det inte med att myndigheterna bara kommenterar eller beskriver statistiken i sina årsredovisningar, utan de ska även föra ett analyserande resonemang om sina verksamhetens resultat i förhållande till gruppen kvinnor respektive män där exempelvis skillnader/likheter mellan könen, trender och förändringar analyseras.

² Se även ESV:s hemsida www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/konsuppdelad-statistik/.

Myndigheterna ska även göra bedömningar som bör relatera till utvecklingar eller mönster som de har förutsättningar att påverka med sin verksamhet.³

Trots att det finns förordningskrav på att myndigheter ska redovisa könsuppdelad statistik, är så inte alltid fallet. ESV (2020) har följt upp det beslutade kravet att individbaserad statistiskt ska fördelas på kön, och konstaterar att det finns en bit kvar tills dess att samtliga myndigheter som redovisar individbaserad statistik också delar upp den statistiken på kön. Av 24 granskade myndigheter finner de att 13 av dessa redovisar någon form av individbaserad statistik, och av dessa är det elva som delar upp den statistiken på kön. Nio myndigheter redovisar sin könsuppdelade statistik i tidsserier på tre år eller mer. Sex myndigheter som redovisar könsuppdelad statistik gör någon analys av den statistiken. ESV konstaterar att kravet på redovisning av könsuppdelad statistik inte är mer implementerat än nyare krav på analyser som ställts på myndigheters årsredovisningar sedan 2018, samt att en särskild svaghet i redovisningen av könsuppdelad statistik är bristen på analys (ESV 2020).

Årsredovisningar är emellertid en avspeglning av den faktiska verksamheten. De avspeglar hur myndigheterna analyserar och hur de gör bedömningar kopplat till regeringens mål om jämställdhetsintegration. Men om myndigheter brister i såväl redovisning som analyser av könsskillnader blir det problematiskt då den offentliga statistiken inte omfattar specifika myndighetsdata som avser olika beslutsprocesser, kvalitetssäkringar, ärendehanteringar etcetera. Enligt kommissionens mening är det alltså myndigheterna själva som behöver analysera sin egen verksamhet utifrån ett jämställdhetsperspektiv så att beslutsfattare ska ha ett fullgott kunskapsunderlag för att kunna fatta beslut i syfte att motverka förekomsten av osakliga könsskillnader.

3.3 Granskningens upplägg

Upplägget för den fördjupade kartläggningen och analysen av centrala myndigheter tar avstamp i myndigheternas uppdrag om jämställdhet och egna redogörelser för hur fördelningen av stödåtgärder till kvinnor och män ser ut. Genom att granska de sex utvalda myn-

³ Se ESV:s hemsida www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/konsuppdelad-statistik/.

digheternas årsredovisningar för 2019 kartlägger vi därefter när, hur och i vilken utsträckning myndigheterna använder, eller inte använder, sig av könsuppdelad statistik.⁴ Kommissionen studerar också om, när och hur myndigheterna kommenterar och analyserar osakliga könsskillnader samt hur myndigheterna kopplar detta till sitt arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen. I analysen hänvisar vi till myndigheternas regleringsbrev för 2019 då de relaterar till årsredovisningen för samma år.

I vår granskning närstuderas varje myndighet som ett enskilt fall och inga jämförelser görs dem emellan. Myndigheterna presenteras därför i bokstavsordning. Avsnitt 3 avslutas med en sammanfattande analys där vi diskuterar generella mönster och kopplar detta till tidigare studier och rapporter.

3.4 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är en myndighet med ett brett uppdrag som beskrivs i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Dess uppdrag är framför allt att effektivt matcha arbetsökande med arbetsgivare, prioritera arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden och bidra till att öka sysselsättningen på sikt. I förordningen (2007:1030) står det att myndighetens verksamhet ska utformas så att ”den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden”.

I regleringsbrevet för 2019 finns endast ett mål för verksamheten. Det är ett mål om jämställdhetsintegrering där: ”myndigheten ska redovisa resultat av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som har vidtagits för att myndighetens verksamhet ska bidra till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken.”⁵ Regleringsbrevet innehåller två regeringsuppdrag där ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i ana-

⁴ Samtliga tabeller som bedömts innehålla individbaserad statistik har granskats utifrån om den har könsuppdelats eller inte. Om så inte är fallet, registreras om någon anledning uppgetts. Vidare studerats om könsskillnaderna synliggjorts genom att skillnader och likheter har kommenterats i text samt om myndigheten resonerat om skillnaderna och analyserat dessa i efterföljande text. Resultatet av granskningen redovisas separat för varje myndighet. I nästa led har texterna i resultatredovisningen analyserats i relation till jämställdhet, könsuppdelad statistik samt där kön diskuteras (eller inte diskuteras).

⁵ Detta så kallade jämställdhetsintegreringsmål nämns i samtliga studerade sex myndigheters regleringsbrev för 2019. Målet är formulerat på liknande sätt, men nämns i olika ordning i förhållande till myndigheternas övriga mål.

lysen: genomförandet av etableringsuppdraget samt utbildningsplikten för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet.⁶ Det finns även ett regeringsuppdrag som handlar om samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) där utrikes födda kvinnor särskilt ska prioriteras. Ett ytterligare regeringsuppdrag handlar enkom om utrikes födda kvinnor. För detta uppdrag ska Arbetsförmedlingen: ”redovisa resultaten av de åtgärder som myndigheten vidtagit avseende att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten för utrikes födda kvinnor”.

3.4.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

I Arbetsförmedlingens årsredovisning redovisas tabeller och siffror som påvisar könsskillnader i såväl fördelning som resultatet av myndighetens insatser. Under 2019 var det cirka 349 000 personer inskrivna på Arbetsförmedlingen varav 47 procent kvinnor och 53 procent män. Könsskillnader som inte motsvarar andelen inskrivna kvinnor och män syns i fördelningen av ett stort antal upphandlade tjänster samt i fördelningen av ett flertal anställningsstöd där kvinnor är underrepresenterade.⁷ Dessa insatser utgör en stor del av de arbetsmarknadsnära insatser som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande för att underlätta för arbetssökande att få ett arbete. Även fördelningen av snabbspår, som är en åtgärd för att ta till vara nyanländas kompetens inom bristyrken, har en skev könsfördelning till mäns fördel.⁸ I årsredovisningen beskrivs att myndigheten har utvecklat strukturer för att stödja arbetsgivare i processen att hitta och rekrytera rätt kompetens. Det framgår emellertid inte om det funnits med ett jämställdhetsperspektiv i arbetet då det generellt saknas en beskrivning på huruvida Arbetsförmedlingen i sitt arbetsgivararbete har arbetat utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Utfallet av myndighetens insatser ser också olika ut för kvinnor och män. Av samtliga inskrivna tenderar kvinnor i lägre utsträckning gå till subventionerade och osubventionerade arbeten, men i större

⁶ Se Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetår 2019.

⁷ De upphandlade tjänsterna är stöd och matchning, validering, yrkessvenska samt arbetsmarknadsutbildningar. Anställningsstöden är nystartsjobb, introduktionsjobb och yrkesintroduktion. Vidare finns även könsskillnader i fördelningen av de olika lönestöden som riktas till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁸ Se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsutbildning – analys och bedömning av möjliga åtgärder* för en ingående analys.

utsträckning till studier än män. Under 2019 var andelen övergångar till arbete 30 procent för kvinnorna och 34 procent för männen, medan andelen övergångar till reguljära studier var sex procent för kvinnorna och fyra procent för männen. Könsskillnaderna är betydligt större inom etableringsprogrammet, det vill säga den del av Arbetsförmedlingens verksamhet som vänder sig till nyanlända individer. Det är något fler kvinnor (54 procent) än män (46 procent) som är inskrivna i etableringsuppdraget, men det är mer än dubbelt så hög andel män som arbetar 90 dagar efter etableringsuppdraget: 41 procent bland män jämfört med 18 procent bland kvinnorna. Däremot är det en högre andel kvinnor än män, elva procent respektive åtta procent, som går till reguljära studier efter etableringsuppdraget. Den främsta förklaringen till detta är enligt Arbetsförmedlingen att fler kvinnor än män saknar arbetslivserfarenhet och anvisas därför i högre grad (39 procent) än männen (29 procent) till utbildningsplikt.

3.4.2 Könsuppdelad statistik

Arbetsförmedlingens årsredovisning innehåller totalt 59 tabeller med individbaserad statistik, som av kommissionen bedömts direkt eller indirekt beröra fysiska personer (se tabell 3.1). Av dessa är 51 tabeller könsuppdelade (86 procent) och åtta icke-könsuppdelade (14 procent). Samtliga icke-könsuppdelade tabeller saknar motivering till varför de inte har delats upp utifrån kön. Av de 51 könsuppdelade tabellerna är 69 procent synliggjorda och nämnda i text med en kommentar, medan 31 procent inte är det. För 51 procent av de könsuppdelade tabellerna som är synliggjorda i texten finns även en resonerande analys. Genom att Arbetsförmedlingen redovisar andel män och kvinnor går det att utläsa om fördelningen är ojämförbar mellan könen.

Tabell 3.1 Sammanställning av Arbetsförmedlingens tabeller med individbaserad statistik

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	59	100
<i>Könsuppdelade</i>	51	86
<i>Ej könsuppdelade</i>	8	14
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	8	100
<i>Anledning finns</i>	0	0
<i>Anledning finns ej</i>	8	100
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	51	100
<i>Synliggjorts i text</i>	35	69
<i>Ej synliggjorts i text</i>	16	31
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	51	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	26	51
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	25	49

Nof. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

Arbetsförmedlingen har i ett par fall satt olika målnivåer för kvinnor respektive män. Ett sådant exempel är målnivåerna för andel kvinnor respektive män som ska få arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning; 45 procent kvinnor och 55 procent män. När myndigheten redovisar resultaten för 2019 visar det sig att målen inte har uppnåtts för varken kvinnor eller män då endast 33 procent av kvinnorna och 42 procent av männen hade arbete efter avslutad utbildning. I resultatanalysen konstaterar myndigheten att den redan tidigare skeva könsfördelningen inom arbetsmarknadsutbildning har ökat och att det i hög grad beror på utbudet av utbildningar i kombination med könsstereotypa utbildningsval.

Arbetsförmedlingen redovisar arbetet med jämställdhetsintegrering integrerat i resultatredovisningen samt övergripande per jämställdhetspolitiskt delmål. Myndigheten utvecklar emellertid inte vilka åtgärder som har vidtagits för att bidra till att uppnå målen eller vilka effekter de vidtagna åtgärderna har fått, men redogör för när verksamheten är ojämsställd och i vissa fall vad det kan bero på. Utöver

återrapporteringen av jämställdhetsarbetet har Arbetsförmedlingen ett uppdrag att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten för utrikes födda kvinnor. I återrapporteringen konstaterar myndigheten att uppdraget inte har fått genomslag och att det inte har skett någon omfördelning inom olika program eller subventionerade anställningar. I en sammanfattande resultatbedömning konstaterar myndigheten att ”Arbetsförmedlingens samlade bidrag till målen för jämställdhetspolitiken inte har ökat under 2019.”

Kommissionen bedömer utifrån granskningen att Arbetsförmedlingen tycks vara medveten om en jämställdhetsproblematik i den interna styrningen och i fördelningen av insatser. Myndigheten skriver bland annat att de inkluderat ett jämställdhetsperspektiv i sin styrmodell med ”den tydliga avsikten att kvinnors och mäns förbättrade möjligheter till arbete och egen försörjning ska bli mer jämställd.” Vår bedömning är också att regeringen, genom regleringsbrev och regeringsuppdrag samt formuleringar i myndighetens instruktion, har en tydlig styrning på jämställdhet. Att myndigheten emellertid tillämpar olika målnivåer för kvinnor och män anser vi är problematiskt eftersom det signalerar att generell måluppfyllelse tycks vara viktigare än regeringens mål för jämställdhetsintegrering. Arbetsförmedlingen har också i uppdrag om att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden och att bidra till det jämställdhetspolitiska målet om jämställd utbildning – något som vi bedömer att myndigheten inte berör i årsredovisningen. I samband med detta anser kommissionen att det skulle vara värdefullt för myndigheten att analysera vilka signaler de olika målnivåerna för kvinnor och män sänder ut till verksamheten och om, och i så fall på vilket sätt, det påverkar anvisningar och beslut om vem som anses lämplig att delta i en arbetsmarknadsutbildning.

3.4.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

Arbetsförmedlingens verksamhet har analyserats både kvalitativt och kvantitativt ur ett jämställdhetsperspektiv i tidigare studier (se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsutbildning – analys och bedömning av möjliga åtgärder* för en genomgång). En kvantitativ studie om Arbetsförmedlingens verksamhet och fördelning av insatser ur ett jämställdhetsperspektiv visar att det fanns tydliga indikationer på osakliga könsskillnader i förmedlingsverk-

samheten (Cheung 2018). Män blev i större utsträckning än kvinnor bedömda som matchningsbara, kallade till ett möte med arbetsförmedlare och deltagare i någon arbetsnära insats. Dessa könsskillnader kvarstod även efter att hänsyn hade tagits till olika bakgrundsvariabler som kan skilja sig åt mellan kvinnor och män. Studien visade därmed på stora skillnader i myndighetens resursanvändning i förhållande till kvinnor respektive män.

Arbetsförmedlingen har inom ramen för kommissionens uppdrag ombetts att kartlägga och analysera könsfördelningen av dess stödåtgärder. Myndigheten har uppgett att de inte har haft möjlighet att prioritera detta. Kommissionen har i stället fått ta del av viss data för verksamhetsåret 2019 och utifrån denna data gjort en begränsad uppföljande analys på hur fördelningen av Arbetsförmedlingens verksamhet och insatser ser ut utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Analysen visar att det fortfarande finns kvar en del könsskillnader i Arbetsförmedlingens verksamhet. Kvinnor är till exempel i större utsträckning än män inskrivna i insatser som arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsutbildning, bidrag till hjälpmedel på arbetsplats och fördjupad kartläggning- och vägledning. Det är även en högre andel kvinnor än män som är inskrivna i etableringsprogrammet och i olika ESF-finansierade projekt. Män tar fortfarande i större utsträckning än kvinnor del av mer arbetsnära insatser såsom arbetsmarknadsutbildningar, arbetspraktik och/eller olika subventionerade anställningar som yrkesintroduktion, nystartsjobb, introduktionsjobb eller anställningar med lönebidrag.⁹

Att vissa insatser har en överrepresentation av en viss grupp speglar ofta gruppernas olika förutsättningar att bli anvisade till ett visst program. Till exempel har de inskrivna kvinnorna en högre genomsnittsålder än de inskrivna männen. En något högre andel kvinnor än män saknar utbildning och tillhör en så kallad utsatt grupp.¹⁰ Genom att kontrollera för sådana socioekonomiska och demografiska faktorer kan kvinnor och män med i genomsnitt liknande förutsättningar jämföras.¹¹ Detta har kommissionen gjort och vi kan

⁹ De olika subventionerade anställningarna med lönebidrag riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga: Lönebidrag för utveckling i anställning, lönebidrag för trygghet i anställning och lönebidrag för anställning.

¹⁰ Med utsatt grupp avser Af utomeuropeiskt födda, de som har en funktionsnedsättning, personer över 55 år och arbetssökande med högst förgymnasial utbildning.

¹¹ I den uppdaterade analysen inkluderas kontroller för faktorer som den arbetssökandes ålder, utbildningsnivå, om personen har en funktionsnedsättning, utrikesfödd, sökandekategori, tillhör en utsatt grupp samt tillhör eller har tillhört etableringsuppdraget eller etableringsprogrammet.

konstatera att könsskillnaderna kvarstår för många av de arbetsnära insatserna som arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, introduktionsjobb och nystartsjobb.

När det gäller könsskillnaden avseende nystartsjobb menar Arbetsförmedlingen att den i hög grad kan relateras till hur könsfördelningen ser ut inom de branscher som vanligtvis anställer personer med nystartsjobb, exempelvis tillverkningsindustrin. Nystartsjobb är nämligen den enda subventionerade anställningen som inte föregås av en arbetsmarknadspolitisk bedömning, vilket reducerar myndighetens utrymme att prioritera stödet gentemot olika grupper.¹² Vidare finns stora oförklarade könsskillnader i samtliga lönebidragsstöd som personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan ta del av. Vad det beror på kan inte analysen besvara. Kommissionen bedömer emellertid att detta är ett område som Arbetsförmedlingen skulle behöva analysera ytterligare och få ökad kunskap om.¹³

De enda av Arbetsförmedlingens insatser som till synes har en relativt jämn fördelning är de subventionerade anställningarna extratjänst och moderna beredskapsjobb. När bakgrundsfaktorer kontrolleras för är det dock i högre grad kvinnor än män som anvisas till dessa. En förklaring kan vara att myndigheten försöker utjämna den rådande skeva fördelningen i de övriga subventionerade anställningarna genom att i högre grad (medvetet eller omedvetet) anvisa kvinnor till en extratjänst eller ett modernt beredskapsjobb. Dessa anställningar återfinns dessutom inom offentlig sektor och är ofta i yrken som framför allt är kvinnodominerade.¹⁴

Beslutet att anvisa en arbetssökande till att söka en ledig plats som finns i en jobbbanners, ett arbetsmarknadspolitiskt program, inklusive subventionerade anställningar görs av den enskilde arbetsförmedlaren efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning.¹⁵ Arbetsförmedlingens årsdata för 2019 visar att män i genomsnitt får fler platsförslag, fler anvisningar att söka en ledig plats och har fler fysiska besök än kvin-

¹² Se *PM Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder* för en diskussion om vad arbetsmarknadspolitisk bedömning innebär.

¹³ Denna problematik diskuteras utförligare i *PM Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder*.

¹⁴ Som diskuteras i avsnitt två är också extratjänster en ”sämre” subventionerad anställning såtillvida att de till skillnad från nystartsjobb, inte omfattas av LAS-reglerna eller är arbetslöshetskassegrundande.

¹⁵ Se *PM Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder*

nor. Kommissionens analys av Arbetsförmedlingens data bekräftar de resultat som visades i Cheung (2018): att män har fler fysiska besök än kvinnor medan kvinnor i större utsträckning har kontakt via telefon eller digitala kanaler (som e-besök eller e-post).

3.5 Centrala Studiestödsnämnden (CSN)

CSN beslutar, administrerar och betalar ut studiestöd, hemutrustningslån och körkortslån samt hanterar återbetalning av studielån och studiestöd. Myndighetens uppdrag enligt förordning (2017:1114) med instruktion för CSN är att ge lätt och behovsanpassad information och god service, säkerställa att återkrav och lån av studiemedel betalas tillbaka, att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar samt att följa och analysera studiestödets utveckling och effekter för att öka kunskapen om hur stödet har utvecklats i förhållande till målen för studiestödet. I förordningen står det att myndigheten särskilt ska beakta kvinnors och mäns villkor i analyserna kring studiestödets utveckling och effekter samt att all uppföljnings- och analysarbete ska presentera och analysera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.¹⁶

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2019 listat att ”myndigheten ska redovisa resultat av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som vidtagits för att myndighetens verksamhet ska bidra till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken”, som det sjunde och sistnämnda målet för verksamheten. I regleringsbrevet finns fem regeringsuppdrag till myndigheten, men inga av dessa innehåller någon formulering som innebär att de ska utföras utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

¹⁶ Den exakta formuleringen är att ”Myndigheten ska följa och analysera studiestödets utveckling och effekter och senast den 20 april varje år till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) redogöra för detta. Uppföljningen och analysen ska öka kunskapen om hur studiestödet har utvecklats i förhållande till målen för studiestödet. I redogörelsen ska långsiktiga och kortsiktiga förändringar som enligt myndigheten är väsentliga redovisas särskilt. I uppföljnings- och analysarbetet ska kvinnors och mäns villkor särskilt beaktas”. Vidare står det i 8 § är att ”Myndigheten ska genomgående i sitt uppföljnings- och analysarbete presentera och analysera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta”.

3.5.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

CSN:s årsredovisning för 2019 visar att av drygt 428 000 studerande var ungefär 47 procent kvinnor och 53 procent män studerade med studiehjälp. Könsfördelningen av lärlingsersättningen, extra tillägg och inackorderingstillägg är mer ojämn. Bland de 17 300 studenter som under 2019 hade lärlingsersättning var andelen män och kvinnor 62 respektive 38 procent.¹⁷ Av de studerande som uppbar extra tillägg var majoriteten, 71 procent, män. Detta menar CSN beror på att många av de ensamkommande ungdomarna som har kommit till Sverige de senaste åren i stor utsträckning är pojkar eller unga män. En högre andel kvinnor, 59 procent, uppbar inackorderingstillägg vilket enligt CSN beror på att kvinnor i större utsträckning än män söker sig till utbildningar på annan ort än hemorten.

Under 2019 var det genomgående fler kvinnor än män som studerade med studiemedel, vilket avsåg samtliga typer av studiemedel, det vill säga studiebidrag, studielån, tilläggsbidrag för barn, tilläggs-lån och merkostnadslån. Den generella könsfördelningen för samtliga studiemedel är 59 procent kvinnor och 41 procent män. En högre andel kvinnor med studiemedel återfinns också på samtliga tre utbildningsnivåer: grundskolenivå, gymnasienivå och eftergymnasial nivå. Det är även en högre andel kvinnor som har studiestartsstöd, vilket syftar till att rekrytera personer med kort tidigare utbildning och stort utbildningsbehov som annars inte valt att studera. Tilläggsbidrag för barn har den mest skeva könsfördelningen där andelen kvinnor utgör 80 procent.

Det är generellt en högre andel män än kvinnor som får ett beslut om återkrav. Det finns olika orsaker till återkrav, men när det gäller återkrav av studiehjälp är en förklaring enligt CSN att män oftare har ogiltig frånvaro. Kvinnor betalar i högre grad det debiterade beloppet jämfört med män. När det gäller frågor om återbetalning och återkrav är det en högre andel kvinnor än män bland låntagarna som under 2019 var nöjda med CSN:s handläggning samt telefon- och e-postservice. CSN skriver också att män sedan länge varit överrepresenterade i anmälningar som rör grova bidragsbrott.¹⁸

¹⁷ Sedan 2018 kan gymnasiestudenter som går en lärlingsliknande utbildning få lärlingsersättning.

¹⁸ Med bidragsbrott menas att en felaktig utbetalning eller fara för felaktig utbetalning genom att lämna en oriktig uppgift eller inte meddela ändringar till CSN. Handlingen anses vara brottslig om den har skett med uppsåt eller med grov oaktsamhet.

CSN administrerar även hemutrustningslån till nyanlända flyktingar och vissa andra personer som har beviljats uppehållstillstånd, liksom körkortslån till arbetslösa i åldern 18–47 år. Eftersom det är fler män än kvinnor som söker asyl och får uppehållstillstånd i Sverige, är det också fler män än kvinnor som ansöker om och beviljas hemutrustningslån. Det är även betydligt fler män än kvinnor som ansöker och får beslut om körkortslån.

Den deskriptiva statistiken som presenteras i CSN:s årsredovisning visar att handläggningstiderna är ungefär lika långa för kvinnor och män oavsett typ av studiestöd och en högre andel kvinnor (87 procent) än män (84 procent) anger att de är nöjda med CSN:s service.

3.5.2 Könsuppdelad statistik

Kommissionens sammanställning av CSN:s årsredovisning 2019 visar att 44 tabeller (56 procent) är könsuppdelade och 34 tabeller (44 procent) är inte uppdelade efter kön av totalt 78 tabeller med individbaserad statistik. De tabeller som är individbaserade, men som inte har könsuppdelats saknar samtliga motivering till varför de inte redovisas utifrån kön. Av de 44 tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade synliggörs och kommenteras siffrorna i texten i 29 av tabellerna (66 procent), medan siffrorna i 15 tabeller (34 procent) inte kommenteras alls. För tolv av de könsuppdelade tabellerna (27 procent) som har kommenterats i text, finns även en resonerande analys i texten.

Tabell 3.2 nedan visar att det finns flera områden där CSN redovisar könsskillnader i tabeller som inte har kommenterats eller analyserats. Tabeller som bedöms vara individbaserade – då de direkt eller indirekt berör fysiska personer – men som inte är könsuppdelade handlar exempelvis om kostnader per beslut, väntetider och svarstider i telefon, andel korrekta beslut och ärenden som beslutats inom två veckor. Tabeller som fångar upp förtroende, nöjdhet och handläggningstider är däremot könsuppdelade, och är i de flesta fall även kommenterade i texten, men saknar i många fall en resonerande analys.

Tabell 3.2 Sammanställning av CSN:s tabeller med individbaserad statistik

CSN:s årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	78	100
<i>Könsuppdelade</i>	44	56
<i>Ej könsuppdelade</i>	34	44
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	34	100
<i>Anledning finns</i>	0	0
<i>Anledning finns ej</i>	34	100
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	44	100
<i>Synliggjorts i text</i>	29	66
<i>Ej synliggjorts i text</i>	15	34
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	44	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	12	27
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	32	73

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

CSN redovisar arbetet med jämställdhetsintegrering i ett eget avsnitt i resultatredovisningen om jämställdhetsintegrering av kärnverksamheten. Där står att läsa att de följer upp kvaliteten i myndighetens ärendehantering genom att granska ett slumpmässigt urval av beslut inom olika verksamhetsområden, och att deras analys visar på en jämställd ärendehantering på övergripande nivå. CSN uppger vidare att de under 2019 tagit fram en handlingsplan för jämställdhetsintegrering och arbetar utifrån denna. I avsnittet för jämställdhetsintegrering utvecklar också myndigheten vad de baserar bedömningen av en jämställd ärendehantering på. I årsredovisningen skriver CSN att det förekommer skillnader i förtroende hos kvinnor och män som växlar mellan åren, men att dessa skillnader inte bedöms vara systematiska. CSN uppger vidare att handläggningstiderna är överlag lika långa för kvinnor och män oavsett typ av studiestöd.

Kommissionen bedömer att det alltjämt saknas diskussioner av hur analys och bedömningar gjorts. Vidare saknas direkta hänvisningar till rapporter som utgör underlag för bedömningarna. Årsredovisningens siffror antyder emellertid att könsskillnader förekommer. Ett sådant

exempel är att kvinnor, om än i liten utsträckning, har högre förtroende för CSN och är i större utsträckning nöjda med handläggningen än män i ärenden som avser studiestöd, medan det omvända förhållandet gäller för hemutrustningslån. Vidare visar statistiken i årsredovisningen att kvinnors handläggning sker snabbare än mäns. Då det i många fall saknas uppgifter om skillnaderna är statistiskt säkraställda, eller hur de förhåller sig till en underliggande population, blir det också svårt att förstå om skillnaderna har en betydande effekt. Ett annat exempel där myndigheten redovisar siffror utan att analysera könsskillnader (eller likheter) rör omprövningar – både vad det gäller studiemedel och studiestartstöd. Eftersom många av de tabellerna som fångar upp myndighetens interna processer (såsom styckkostnader, andel korrekta beslut, väntetider etcetera) saknar både en könsuppdelning och analys, blir det svårt att utläsa resultaten av myndighetens arbete kopplat till jämställdhetsintegrering.¹⁹

Kommissionen noterar att myndigheten har ett särskilt uppdrag att beakta kvinnors och mäns villkor i sitt utvärderings- och analysarbete, men att det saknas analyser över hur myndighetens processer ser ut.

3.5.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

CSN har inom ramen för kommissionens uppdrag ombetts att kartlägga och analysera könsfördelningen av myndighetens stödåtgärder. I samråd med kommissionen har CSN undersökt eventuella skillnader i handläggningstider och ärendebeslut mellan kvinnor och män, vilket har skett i form av en regressionsanalys.²⁰ Analysen tyder på

¹⁹ CSN uppger att de i årsredovisningen enbart redovisar könsfördelning där det är möjligt och analyser/slutsatser där det är relevant. Myndigheten uppger även att de regelmässigt endast kommenterar skillnader mellan kvinnor och män som faller utanför en 60/40 procentig fördelning, och då i förhållande till den underliggande populationen. CSN uppger vidare att många av de tabeller som inte har uppdelats efter kön är framtagna i ett system som inte möjliggör könsuppdelad statistik.

²⁰ CSN har gjort en kvantitativ regressionsanalys baserad på 771 384 ärenden från myndighetens registerdatabas och som handlades under 2019. Regressionsanalysen kontrollerar för olika faktorer som finns tillgängliga i CSN:s databas såsom den ansökandes ålder, utbildningsnivå, typ av ärende (grundärende, tilläggsbidragsärende, tilläggslåneärende, merkostnadslåneärende), om ärendet handlagts maskinellt eller manuellt, ärendets beslutsålder (som tar hänsyn till handläggarnas arbetsbelastning), samt om den ansökande haft en så kallad DUS-prövning vilket görs för personer med utländskt medborgarskap som har rätt till studiemedel. Genom att kontrollera för dessa bakgrundsfaktorer i regressionsanalysen säkerställer myndigheten att eventuella könsskillnader inte beror på just dessa faktorer. De olika utbildningsnivåerna som kontrolleras för är grundskolenivå, gymnasienivå, eftergymnasial nivå, högskolenivå och forskarnivå.

att det finns skillnader mellan kvinnor och män, men att de är relativt små.²¹ Regressionsanalysen visar vidare att könsskillnaderna i handläggningstid, i sannolikheten att få ett beslut inom två veckor och i sannolikheten att få ett bifall på sin ansökan kvarstår när flera olika kontrollvariabler inkluderats i analysen. Resultaten visar att kvinnors ärenden har en handläggningstid som i genomsnitt är en halv dag längre än handläggningstiden för mäns ärenden. Vidare har kvinnor mindre sannolikhet att få ett beslut inom 14 dagar jämfört med män med samma typ av ärenden, medan män verkar vara mindre sannolika att få ett bifall än kvinnor med samma typ av ärenden.²²

CSN konstaterar att de könsskillnader som kvarstår i analysen utgör oförklarade skillnader, samt att resultatet kan vara missvisande då valet av kontrollvariabler har varit begränsade till de som finns i CSN:s databas. Vidare uppger myndigheten att resultatet inte bör ses som kausalt utan som ett försök att närma sig ett kausalt samband. CSN konstaterar att de könsskillnader som har identifierats i myndighetens analys är små och har eventuellt inte någon praktisk betydelse i de enskilda ärendena. Men även om skillnaderna är små kan de vara problematiska på ett aggregerat plan. CSN menar att dessa skillnader kan ha en större betydelse för dess verksamhet och att det därför kan vara aktuellt med en större uppföljning av studien.

Myndigheten betonar att dess kvantitativa analys inte kan besvara vad dessa skillnader beror på, utan bara att det finns skillnader mellan kvinnor och män. CSN menar att det utifrån denna analys inte går att dra några slutsatser om att osakliga könsskillnader förekommer. Myndigheten har tidigare följt upp delmålet om en jämställd service och fann då inga större skillnader i behandlingen av kvinnor och män.

²¹ Den deskriptiva statistiken visar att kvinnor i genomsnitt har 0,3 dagar längre handläggningstid än män oavsett ärende. Det är även en lägre andel kvinnor än män som får ett beslut inom två veckor, samtidigt som det är en större andel kvinnor som får bifall på sin ansökan. Andelen kvinnor som får bifall på sin ansökan är cirka två procentenhet större än andelen män som har fått samma beslut. Dessa skillnader kan till exempel bero på att kvinnor i högre utsträckning har tilläggsbidrag, som tar längre tid att handlägga än grundärenden. Eftersom sådana faktorer varierar systematiskt mellan kvinnor och män kontrollerar regressionsanalysen för att samma typ av ärende, som handlagts under samma månad och som avser individer med liknande bakgrundsfaktorer jämförs.

²² CSN betonar att de könsskillnader som kvarstår i analysen är oförklarade skillnader, vilket i sig inte behöver vara samma sak som osakliga skillnader eftersom valet av kontrollvariabler är begränsade till de som finns i CSN:s databas. Till exempel kan det finnas information som påverkar handläggningen av ett ärende, och som är korrelerat med könstillhörighet, enbart framgår under handläggningen av ärendet. Denna typ av information har inte CSN någon uppgift om och har således inte kunnat kontrollera för, vilket kan medföra en viss snedvridning av resultaten (så kallad omitted variable bias). Samtidigt avser inte analysmetoden kunna påvisa resultat som kan ses som kausala utan är snarare ett försök att närma sig ett kausalt samband.

Även om män fick en lite större andel av samtalstiden var skillnaden liten. Myndigheten uppger i en rapport att kvinnor och män behandlas i stort sett lika vad gäller samtalens innehåll (CSN 2018).

3.6 Försäkringskassan

Försäkringskassans arbete utgör en viktig del av de offentliga trygghetssystemen som har betydelse för enskilda, hushåll och företag och därmed hela samhällsekonomin. Under 2019 betalade Försäkringskassan ut sammanlagt 229 miljarder kronor från de många olika ersättningssystem som samlas inom socialförsäkringarnas område, vilket motsvarar fem procent av Sveriges BNP.

Myndighetens uppdrag enligt förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan är att förvalta de delar av den svenska socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen av att besluta och betala ut förmåner och ersättningar. Enligt förordningen har myndigheten ett brett uppdrag där den bland annat ska upprätthålla kostnadseffektiva styrdokument, säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs, delta i myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet samt ha ett samlat ansvar för funktionshinderfrågor och för frågor som har betydelse för nyanlända invandrades etablering i samhället kopplat till det egna verksamhetsområdet.

Utöver detta har myndigheten i uppdrag att informera om socialförsäkringen och övriga förmåner samt ge information och stöd till föräldrar i frågor kopplat till underhållsbidrag. När det gäller myndighetens analysverksamhet står det enligt förordningen att den ska följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter, analysera konsekvenser för barn vid beslut och åtgärder som rör barn, samt ansvara för en kvalificerad kunskapsuppbyggnad och stödja forskning inom sitt verksamhetsområde. Det finns inga skrivningar om att analyserna ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Däremot står det i 2 § i en egen punkt att myndigheten ”ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet”.

I Försäkringskassans regleringsbrev för 2019 finns tre formulerade mål under rubriken ”Mål och återrapporering”: mål för assistentersättningen, mål för sjukförsäkringen och mål för föräldraförsäk-

ringen. Jämställdhetsintegrering nämns efter de tre ovannämnda målen, och då inte som ett ”mål” i regleringsbrevet. I ett tilläggsbeslut den andra maj 2019 beslutades också om målet att myndigheten att verka för ett jämställt användande av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassans information ska bidra till att föräldrar får bättre kunskap om föräldraförsäkringens regelverk.

3.6.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

Försäkringskassans årsredovisning för 2019 visar genomgående könsskillnader på aggregerad nivå för det totala antalet individer, de totala antalet beslut och det totala utbetalningsbeloppet för myndighetens olika förmåner och ersättningar. Myndighetens tabeller visar att det framför allt är tre typer av ersättningar som domineras både antalsmässigt och beloppsmässigt av män: aktivitetsersättning för personer mellan 19 och 29 år med nedsatt arbetsförmåga, assistansersättning för personer med funktionsnedsättning som omfattas av lagen om stöd och service (LSS), samt aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning för inskrivna arbetssökanden som deltar i något av Arbetsförmedlingens program. För övriga ersättningar (se tabell 3.3 där samtliga ersättningar listas) är det övervägande fler kvinnor än män som uppbär sådan. Eftersom kvinnor dominerar dessa ersättningar antalsmässigt står de också som grupp även för en större del av det totala utbetalda beloppet.

En mer nyanserad bild av hur myndighetens ersättningar och förmåner kan fås genom att studera hur beloppen fördelar sig per person, vilket illustreras i tabell 3.3 nedan. Tabellen visar att det inte bara är fler män än kvinnor som har aktivitetsersättningar, assistentersättningar, aktivitetsstöd, utvecklingsersättningar och etableringsersättningar, utan att män även får ett genomsnittligt högre belopp per person och per beslut, samt har färre beslut per person.

En skev könsfördelning, men i motsatt riktning, finns för barnbidrag och underhållsstöd, där det totala antalet individer som får utbetalning och det totala beloppet är betydligt högre för kvinnor än för män. Tabell 3.3 visar att kvinnor dessutom har ett högre genomsnittligt belopp per person och per beslut samt har färre beslut per person. Skillnaden i antalet kvinnor och män som får barnbidrag har dock minskat sedan 2014 efter att barnbidraget började delas lika

mellan föräldrarna såtillvida de inte gör ett aktivt val. Kvinnor dominerar även föräldrapenningen och omvårdnadsbidraget. När det gäller föräldrapenningen har kvinnor fler beslut per person och har ett genomsnittligt högre belopp per person och per beslut än män.²³

Tabell 3.3 Könsfördelningen av Försäkringskassans ersättningar per person 2019

	Belopp per person (tusentals kronor)		Belopp per beslut (tusental)		Antal beslut per person	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Aktivitetsersättning	91	92	75	92	1,21	1,00
Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning	53,5	54	7,93	8,40	6,75	6,43
Assistansersättning, brutto	1 899	1 955	1 906	1 960	0,996	0,998
Barnbidrag	25	13	83	25	0,29	0,54
Bostadsbidrag	19	46	13	27	1,48	1,71
Föräldrapenning	48	31	12	10	4,05	3,20
Merkostnadsersättning	15	18	-	-	-	-
Omvårdnadsbidrag	50	45	-	-	-	-
Sjukersättning	127	141	457	537	0,28	0,26
Sjukpenning	60	62	69	73	0,88	0,85
Statligt tandvårdsstöd	1,6	1,7	0,67	0,72	2,35	2,38
Tillfällig föräldrapenning	8,6	8,7	1,64	2,17	5,27	3,99
Underhållsstöd	26	20	31	6	0,83	3,25

Källa: Försäkringskassans årsredovisning 2019 och egna beräkningar.

Anm.: Merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag infördes den 1 januari 2019. Uppgifter om antal beslut redovisas inte för dessa då det under 2019 enligt Försäkringskassan inte finns ett relevant prestationsmått.

Försäkringskassans årsredovisning visar vidare att fler kvinnor än män får sjukpenning. Myndigheten skriver att en viktig förklaring till detta är att kvinnor i stor utsträckning arbetar inom yrken som har hög sjukfrånvaro och att de dubbelarbetar i form av förvärvs- och

²³ Enligt uppgifter från Försäkringskassan omfattar kvinnors beslut fler ersättningsdagar än mäns beslut eftersom kvinnor tar ut merparten av föräldrapenningen. Den genomsnittliga nettodagsersättningen i föräldrapenningen är dock högre för män än för kvinnor, vilket avspeglar inkomstskillnader mellan män och kvinnor.

hemarbete i större utsträckning än män. Tabell 3.3 visar dessutom att kvinnor har något fler beslut per person än män, vilket tyder på att kvinnor oftare ansöker om sjukpenning och sjukersättning.²⁴ Kommissionen noterar att myndigheten inte studerar hur dessa ersättningar och förmåner fördelar sig per person eller med hänsyn till antalet utbetalda dagar. Som tabell 3.3 visar får kvinnor också ett genomsnittligt lägre utbetalt belopp per person och per beslut. Att fler kvinnor som grupp uppbär sjukersättning och sjukpenning speglar i stor utsträckning en könssegregerad arbetsmarknad. Visserligen kan skillnader i sjukpenninggrundande inkomster mellan kvinnor och män förklaras av att kvinnor får ett lägre utbetalt belopp per person och per beslut, men också bekräfta resultaten från de befintliga studierna som diskuterar osakliga könsskillnader i sjukskrivningar (se exempelvis avsnitt 2, RiR 2019b, ISF 2016c, ISF 2014).

När det gäller bostadsbidrag och statligt tandvårdsstöd är det fler kvinnor än män som ansöker om dessa. Kvinnor står därför för ett högre totalbelopp för dessa förmåner än män. Samtidigt visar tabell 3.3 att män har fler beslut per person, vilket tyder på att de oftare ansöker om bostadsbidrag och tandvårdsstöd och får sen ett högre utbetalt belopp per person och per beslut än kvinnor. När det gäller tillfällig föräldrapenning är det också fler kvinnor än män som ansöker om detta bidrag, men män har i genomsnitt ett högre utbetalt belopp per person och per beslut vilket speglar deras högre inkomster.²⁵

Försäkringskassan skriver vidare i sin årsredovisning att det gjordes fler felaktiga utbetalningar under 2019 till kvinnor än män, men att myndigheten inte kan förklara skillnaden. Kvinnor har också fler omprövningar av beslut än män, men andelen ändrade beslut vid omprövning är ungefär lika stor för kvinnor som för män. Vidare är den genomsnittliga handläggningstiden något längre för kvinnor än för män. Handläggningstiden för assistansersättning, bostadsbidrag och merkostnadsersättning är kortare för män än för kvinnor, medan aktivitetsersättning, barnbidrag, omvårdnadsbidrag och underhållsstöd tar längre tid att handlägga för kvinnor än för män. Även tiden till att få en så kallad gemensam kartläggning, som genomförs av Försäkrings-

²⁴ Enligt uppgift från Försäkringskassan har kvinnor längre sjukfall än män, vilket innebär att de får fler beslut.

²⁵ Att män har i genomsnitt högre utbetalt belopp kan ju (delvis) förklaras med mäns högre inkomster i alla ersättningar som grundas i SGI eller inkomst. Det gäller till exempel hela sjuk- och föräldraförsäkringen.

kassan och Arbetsförmedlingen för att utreda vilken rehabilitering en person behöver, tar längre tid för kvinnor än för män.

Vidare visar myndighetens egna undersökningar att män är mer positiva till den rättsliga kvaliteten än kvinnor och upplever i större utsträckning än kvinnor att deras ärende handläggs skyndsamt. Män ger också ett bättre betyg än kvinnor vad gäller myndighetens tillgänglighet och bemötande.

3.6.2 Könsuppdelad statistik

En sammanställning av Försäkringskassans samtliga tabeller i årsredovisningen 2019 visar att myndigheten i stor utsträckning redovisar individstatistiken fördelat på kön (se tabell 3.4). Den deskriptiva statistiken som myndigheten redovisar visar att det finns könsskillnader inom flera områden och delar av verksamheten. Myndigheten redovisar antal siffror för olika ersättningar som också kompletteras med uppgifter om andelar eller procent för många av tabellerna. I årsredovisningen noteras dessa skillnader och i vissa fall kommenteras skillnaderna i löptexten.

Av 116 tabeller är 84 könsuppdelade (72 procent) och 32 icke-könsuppdelade (28 procent). För 14 (44 procent) av de tabeller som inte redovisas per kön saknas motivering. Av de 84 könsuppdelade tabellerna kommenteras 65 tabeller (77 procent) i texten. Dock består nästan hälften av fallen av formuleringen: ”utifrån tillgängliga underlag kan vi inte förklara skillnaden.” Endast fem av de könsuppdelade tabellerna (sex procent) både synliggörs och förklaras med en resonande analys i texten. Detta är inte heller något som fångas upp eller diskuteras i andra delar av årsredovisningen. De tabeller som saknar könsuppdelad statistik handlar i huvudsak om två mått: styckkostnad och intern försäkringskontroll. När det saknas förklaring till att den inte är könsuppdelad handlar det i huvudsak om tabeller som visar styckkostnader.

Tabell 3.4 Sammanställning av Försäkringskassans tabeller med individbaserad statistik

Försäkringskassans årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	116	100
<i>Könsuppdelade</i>	84	72
<i>Ej könsuppdelade</i>	32	28
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	32	100
<i>Anledning finns</i>	18	56
<i>Anledning finns ej</i>	14	44
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	84	100
<i>Synliggjorts i text</i>	65	77
<i>Ej synliggjorts i text</i>	19	23
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	84	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	5	6
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	79	94

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

Försäkringskassan rapporterar i årsredovisningen om sitt jämställdhetsintegreringsarbete som fortgår och anger att kärnverksamheten är fortsatt prioriterad. Myndigheten redogör också för hur många vägledningar, verktyg och handläggningsprocesser som har integrerats. Vidare redovisar myndigheten resultat från undersökningar kopplat till utbildningar och kunskap om jämställdhet, arbetssätt och mäns våld mot kvinnor. Även om Försäkringskassans återrapportering inte analyserar om åtgärderna har fått effekter eller mer konkret hur de har bidragit till de jämställdhetspolitiska målen, redovisar Försäkringskassan till viss del resultat av arbetet i form av vad det innebär för anställda. Dock redovisas inga analyser av medborgares upplevelser i kontakter med myndigheten.

Kommissionen noterar att Försäkringskassans årsredovisning för 2019 innehåller många tabeller. En hög andel av dessa tabeller är könsuppdelade, men för majoriteten av dem har myndigheten inte kunnat förklara könsskillnaderna.

3.6.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

Kommissionens fördjupade kartläggning och analys av Försäkringskassans årsredovisning 2019 visar att könsskillnader förekommer i olika utfall som går i olika riktningar vad gäller antalet inkomna omprövningar, antal granskade ärenden, avgjorda omprövningar, ändrade beslut vid omprövning, felaktiga utbetalningar, handläggningstider med mera. Myndigheten uppger inga förklaringar till varför kvinnor och män har olika handläggningstider för olika typer av ärenden eller varför kvinnor i större utsträckning har fler felaktiga utbetalningar. Det finns heller inga förklaringar till varför vissa ärenden har en högre omprövningsfrekvens för kvinnor än för män eller om dessa faktorer kan ha någon koppling till att män uppger att de är mer positiva till den rättsliga kvaliteten än kvinnor och i större utsträckning upplever att deras ärende handläggs skyndsamt.

Försäkringskassan har av kommissionen ombetts att kartlägga och analysera fördelningen av stödåtgärder. Myndigheten har valt att inte göra en sådan analys och uppger att den inte har haft möjlighet att prioritera detta. Försäkringskassan menar att de i årsredovisningen endast vill uttala sig om könsskillnader när det finns tydligt stöd i underlagen. Myndigheten betonar skillnaden mellan oförklarade och osakliga könsskillnader och menar att det krävs fördjupade analyser för att ta reda på om könsskillnader är osakliga (eller sakliga). Försäkringskassan uppger att det är av resursskäl som den valt att inte genomföra denna typ av analys.

Myndigheten har heller inget specifikt uppdrag i sitt regleringsbrev eller någon formulering i sin instruktion att de ska analysera sin verksamhet utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Detta kan vara en förklaring till att de i prioriteringen av andra uppdrag inte har haft möjlighet att göra jämställdhetsanalyser.

Myndighetens arbete påverkar många människor och hushåll eftersom socialförsäkringen, och alla övriga ersättningar och förmåner som administreras av Försäkringskassan, är en stor del av den offentliga tryggheten som påverkar individens livsinkomster. Ungefär 21 miljoner ärenden beslutas varje år av Försäkringskassan och cirka 230 miljarder kronor betalas årligen ut till barn och familjer, personer som lever med funktionsnedsättning och arbetsökande. Under 2019 besvarades 5,4 miljoner telefonsamtal till Försäkringskassan. Mot denna bakgrund anser kommissionen att det finns ett

behov av att analysera Försäkringskassans handläggning och interna processer utifrån ett jämställdhetsperspektiv, framför allt i en kvantitativ analys för att fastställa om det förekommer osakliga könsskillnader. En genomgång av myndighetens tidigare studier visar att den inte har initierat några sådana studier eller att den har haft några sådana regeringsuppdrag. De jämställdhetsanalyser som har initierats eller genomförts av Försäkringskassan handlar framför allt om att analysera könsskillnader som förklaras utav individbaserade faktorer som till exempel individers socioekonomiska status, hälsa, ursprung, ålder, utbildning etcetera.

Förekomsten av osakliga könsskillnader i beslut som berör sjukskrivningar har visats i tidigare forskning. En granskning visar att kvinnor oftare än män får ett nej när de överklagar mål om sjukpenning som har fått avslag vid Försäkringskassan (Lundh 2018). Tidigare rapporter inom övriga politikområden visar dessutom att fördelningen av offentliga stödåtgärder tenderar att vara som mest skev i de fall där det finns ett bedömningsutrymme. Försäkringskassan har tillsammans med Skatteverket gjort en observationsstudie på fyra servicekontor under 2018 som visar att män och kvinnor samt personer som uppfattades ha inhemsk respektive utländsk härkomst fick olika bemötande av handläggare.²⁶ Vidare har Inspektionen för socialförsäkringar (ISF) initierat en egen kvantitativ studie som visar att utrikes födda har en omotiverat högre avslagsfrekvens på sin ansökan om sjukpenning jämfört med inrikes födda personer med liknande bakgrundsfaktorer (ISF 2016a). Dessa studier indikerar att det finns skillnader i myndighetens handläggning och interna processer för olika målgrupper.

Försäkringskassan har enligt förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ett brett analysuppdrag, som spänner sig från att analysera socialförsäkringssystemets effekter och dess konsekvenser för barn till att ansvara för en kvalificerad kunskapsuppbyggnad och stödja forskning inom sitt verksamhetsområde. Med anledning av detta bedömer kommissionen att Försäkringskassan, som ansvarar för dessa ersättningar, skulle behöva prioritera jämställdhetsanalyser inom olika områden för olika utfall för att förstå sin egen verksamhet. Vi anser att myndigheten själv är mest lämpad för sådana jämställdhetsanalyser av verksamheten eftersom det kräver specifik verksamhetsdata (till exempel handläggartider, ärendetyper,

²⁶ Jämställt bemötande, nulägesanalys av bemötande vid fyra servicekontor, dnr 004253-2018.

beslutsfrekvens och ändringsfrekvens) för att kunna identifiera eventuella skillnader. Att kvantitativt analysera oförklarade könsskillnader bedömer vi vara ett första steg till att förstå osakliga könsskillnader. Detta förutsätter emellertid att myndigheten kan prioritera ett långsiktigt och kontinuerligt arbete, där kvantitativa ansatser kompletteras med kvalitativa analyser. Kommissionen anser också att Försäkringskassan även om de inte har ett specifikt uppdrag att analysera sin verksamhet utifrån ett jämställdhetsperspektiv ändå kan initiera ett sådant arbete.

3.7 Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering och mottagande av asylsökande, samt prövning av svenskt medborgarskap. Migrationsverket har ett brett uppdrag som utgår från regeringens mål för utgiftsområde ”8 Migration”, som handlar om att bidra till att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik. Myndigheten ska bland annat verka för att myndighetens handläggningstider för de olika ärenden blir så korta som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet. Enligt förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket ska myndigheten också ”analysera, följa upp och utvärdera de faktorer som har betydelse för myndighetens verksamhet” samt ”jämställdhetsintegrera och utforma verksamheten så att jämställda villkor för kvinnor och män respektive för flickor och pojkar uppnås”.

I regleringsbrevet finns inga särskilda regeringsuppdrag som har ett jämställdhetsperspektiv, men myndigheten uppdras att redovisa resultat av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som vidtagits för att myndighetens verksamhet ska bidra till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken. Myndigheten uppger i årsredovisningen att de har samlat arbetet med frågor om jämställdhetsintegrering, hbtq, barn, könsrelaterat våld och människohandel i en handlingsplan.²⁷

²⁷ Enligt uppgifter från Migrationsverket sker mycket av arbetet med jämställdhetsintegrering inom det bredare arbetet med att säkerställa att alla sökandes behov, oavsett bland annat kön, beaktas i verksamheten. Flera åtgärder som syftar till att verksamheten ska utformas så att jämställda villkor för kvinnor och män, flickor och pojkar, behandlas därför under det avsnitt i årsredovisningen där arbetet med likvärdig behandling beskrivs. Detta, uppger Migrationsverket, eftersom åtgärderna syftar till att verksamheten ska fungera likvärdigt för alla sökande, oavsett kön och könsuttryck, men även oavsett sexuell läggning och oavsett om den sökande är ett barn eller en vuxen.

3.7.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

Migrationsverkets årsredovisning visar att det är en högre andel män än kvinnor som var förstagångsasylsökande, fick en förlängning i sin asylprövning, hade ett pågående asylärende och som överklagade sitt asylärende under 2019. Män står sammanlagt för cirka 60 procent av asylansökningarna. Bland förstagångsärenden får en något större andel kvinnor än män bifall på sin ansökan, medan ungefär lika stor andel kvinnor som män får bifall vid förlängningsansökningar. Fördelningen av andelen bifall ser ungefär detsamma ut för flickor och pojkar, men flickor har en högre bifallsandel än vuxna kvinnor.

För avgjorda ärenden är den genomsnittliga handläggningstiden vid förstagångsansökningar längre för flickor och kvinnor än för pojkar och män, medan tiden vid förlängningsansökningar är längre för pojkar och män än för flickor och kvinnor. Migrationsverket uppger att några specifika orsaker som kan förklara skillnaderna inte finns att tillgå. Myndigheten uppger att den 2019 genomfört en rad effektiviseringsåtgärder rörande processförenklingar och processtider så att de totala handläggningstiderna för både förstagångs- och förlängningsärenden minskade och är ungefär lika långa för kvinnor och män.

Den totala tiden från asylansökan till utskrivning ur Migrationsverkets mottagningssystem, vilket inkluderar både bifall och avvisningar eller utvisningar, är dock kortare för kvinnor än för män. Enligt Migrationsverket är en möjlig förklaring till detta att kvinnor oftare har medföljande barn som har lett till snabbare hantering av analysansökan. Även för flickor med kortare vistelsetid är både handläggningstid och ledtid från beslut i första instans till bosättning kortare än för pojkar i samma segment. Migrationsverket uppger att myndigheten inte vet varför, men att en möjlig förklaring kan vara att flickor i större utsträckning än pojkar har en anknytning till en kommun redan under handlägningsprocessen. Bland de inskrivna i mottagningssystemet är det en högre andel kvinnor som bor i boenden tillhandahållna av Migrationsverket. En högre andel män än kvinnor väljer att ha ett eget boende. Den genomsnittliga handläggningstiden bland de inskrivna är något längre för män än för kvinnor. Däremot är ledtiden från beviljat uppehållstillstånd till mottagning i kommun längre för kvinnor än för män.

Migrationsverket, som även ska ta ut och överföra kvotflyktingar och skyddsbehövande genom vidarebosättning, visar i årsredovisningen att könsfördelningen bland de 5 000 personer som har överförs och vidarebosatts är relativt jämn. För detta arbete har myndigheten i uppdrag att särskilt uppmärksamma utsatta minoriteter, kvinnor och barn samt anhöriga till personer som redan befinner sig i Sverige. Bland ansökningar om uppehållstillstånd visar årsredovisningen att männen dominerar ansökningar om arbetstillstånd medan kvinnorna i stor utsträckning kommer på anknytning till männen. Det är även fler män än kvinnor som har ansökningar kopplat till studier i Sverige.

Bland anknytningsärenden är handläggningstiderna något kortare för män än för kvinnor som ansöker första gången, medan tiderna är längre för män än för kvinnor som ansöker om förlängning. Migrationsverket förklarar att detta beror på att minderåriga sökanden, som oftare är förstagsansökningar och som i större utsträckning utgörs av pojkar, har kortare handläggningstider än vuxna inom anknytningsprövningen. Den längre handläggningstiden för män vid förlängningsärenden beror på att en större andel män har fått avslag på sina ansökningar och att avslagsärenden har väsentligt längre handläggningstid jämfört med bifall.

3.7.2 Könsuppdelad statistik

Kommissionens genomgång av Migrationsverkets årsredovisning 2019 visar att av totalt 64 tabeller med individbaserad statistik är 44 tabeller könsuppdelade (66 procent) och 22 tabeller är icke-könsuppdelade (34 procent) (se tabell 3.5). Migrationsverket skriver i det inledande avsnittet av årsredovisningen att myndigheten i de fall det inte är möjligt att redovisa könsuppdelad statistik, så kommenteras detta och orsaken förklaras. Kommissionens sammanställning visar dock att 20 av de 22 icke-könsuppdelade tabellerna (91 procent) saknar en motivering. Tabell 3.5 visar vidare att det i många fall saknas analyser av de könsskillnader som har identifierats i Migrationsverkets redovisade statistik, där orsakerna till att de uppstår inte heller har analyserats. Av de 42 könsuppdelade tabellerna är nio tabeller (21 procent) synliggjorda och nämnda i text med en kommentar, medan 33 tabeller (79 procent) inte är nämnda i texten. Endast sex av de

könsuppdelade tabellerna (14 procent) är både synliggjorda och förklarade med en resonerande analys i texten.

Tabell 3.5 Sammanställning av Migrationsverkets tabeller med individbaserad statistik

Migrationsverkets årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	64	100
<i>Könsuppdelade</i>	42	66
<i>Ej könsuppdelade</i>	22	34
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	22	100
<i>Anledning finns</i>	2	9
<i>Anledning finns ej</i>	20	91
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	42	100
<i>Synliggjorts i text</i>	9	21
<i>Ej synliggjorts i text</i>	33	79
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	42	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	6	14
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	36	86

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

En för jämställdheten central del av Migrationsverkets verksamhet är de kontakter individer har med myndigheten. När myndigheten mäter och följer upp väntetider på telefonsamtal, e-post och fysiska besök är det inte uppdelat på kön. Inte heller redovisas måluppfyllelsen könsuppdelat. I årsredovisningen saknas också förklaring till varför denna statistik inte har könsuppdelats. I de fall där statistiken är könsuppdelad redovisas oftast antal utan en diskussion om hur stor andel av kvinnor respektive män som till exempel fått stöd/avslag/bifall. I många fall saknas analyser av vilka konsekvenser exempelvis kostnadsbesparingar och förändringar i ersättningar har fått för kvinnor respektive män. Ett exempel är att Migrationsverket, när myndigheten redovisar hur den har sänkt kostnaderna för resor till tidiga insatser, stannar vid att redovisa hur många män respektive kvinnor som har beviljats ersättning. En sådan redovisning säger

inget om hur stor andel av männen respektive kvinnorna som har fått avslag när de har ansökt om ersättning för att göra resor. Det saknas också analys och diskussion om detta haft en negativ påverkan på mäns eller kvinnors möjligheter att delta i insatser.

I Migrationsverkets årsredovisning finns tillfällen där myndigheten för ett analyserande resonemang kring könsskillnaderna. Ett sådant tillfälle rör anknytningsärenden där det förekommer en redogörelse för att flickor har längre handläggningstid i förstagångsärenden medan tiden i förlängningsärenden var kortare än för pojkar. Även om myndigheten konstaterar att det inte finns några specifika orsaker som kan förklara skillnaderna, så för den en diskussion om vilka faktorer som kan påverka och bidra till en snabbare handläggning.

Ett annat positivt exempel, enligt kommissionens mening, rör analyser av bifall och avslag kopplat till kön/land. Migrationsverket redogör för hur den vid analys av ändringsfrekvensen kunde se att bifallsfrekvensen i asylärenden var betydligt högre för män än för kvinnor samt att bifallsfrekvensen för ärenden där den sökande var afghansk eller somalisk medborgare var hög. Myndigheten antog att bifallsfrekvensen hade påverkats av ärenden som domstolen hade bifallit på grund av den så kallade gymnasielagen, och exkluderande i en ny analys därför dessa ärenden. Resultaten av analysen visade att bifallsfrekvensen för afghanska och somaliska ärenden inte var anmärkningsvärt hög, samt att bifallsfrekvensen för kvinnor i dessa grupper ändrades så att den blev högre för kvinnor än för män. Genom att inte stanna vid att endast redovisa statistik, utan också analysera och problematisera den, kan som i detta fall ett resultat som först ser ut som ett sämre resultat för kvinnor, visa sig vara tvärt om – att bifallsfrekvensen är högre för kvinnor än män.

Migrationsverket konstaterar också i årsredovisningen att det är svårt att svara på huruvida verksamheten har blivit mer jämställd för de sökande, men att metoder för att följa upp och mäta rättslig kvalitet är under utveckling och att dessa också avser att mäta resultat utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Kommissionens kartläggning och analys av Migrationsverkets årsredovisning för 2019 visar att det i stor utsträckning saknas förklaringar, diskussioner, uppföljning och analyser av hur myndighetens arbete har bidragit till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Samtidigt finns exempel på analyserande resonemang, men oftast finns

ingen antydan till vad resultatet av myndighetens arbete är, vilka effekter för jämställdhet arbetet har fått och var myndigheten brister i jämställdhetsarbetet. Kommissionen bedömer därför att det finns svårigheter att tolka årsredovisningen och följa upp dess resultat. När stöd och resurser, som flera myndigheter visar, tenderar att vara ojämnt fördelade, är det av största vikt att statistiken redovisas fördelat på kön och att även skillnaderna analyseras.

3.7.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

Migrationsverkets verksamhet har tidigare utvärderats av bland annat Statskontoret (2017), som då bedömde att myndigheten hade en bit kvar i arbetet med jämställdhetsintegrering. Migrationsverkets egna kvalitetsuppföljningar visar bland annat att det fanns skillnader i hanteringen av mäns och kvinnors asylansökningar (Migrationsverket 2016). Asylutredningarna som rör kvinnor kan till exempel innehålla normativa spekulationer i stället för att bygga på kunskap om kvinnors livsvillkor. Sedan myndigheten 2015 fick i regeringsuppdrag att ta fram en handlingsplan för jämställdhetsintegrering har myndigheten gjort en genomlysning av olika delar av sin verksamhet som syftar till att kunna identifiera och motverka osakliga könsskillnader i handläggningen av asylärenden, beslutsfattandet och bemötandet av kvinnor och män. Bland annat konstaterade myndigheten att handläggningen och hanteringen av kvinnors och mäns ärenden skilde sig åt på en rad punkter.

Särskilt stor var skillnaderna i handläggningen av asylsökande olikkönade par där det visade sig att mannen har utgjort normen i asylprocessen (Jämställdhetsmyndigheten 2019a). Till exempel kunde det förekomma att mannen hördes först vid utredningar och förutsattes ha asylskälen, medan kvinnans utredningstid användes för att bekräfta mannens asylberättelse snarare än att redogöra för sina egna asylskäl. Kvinnors ärenden var också oftare sämre dokumenterade och hade kortare utredningar. Dessutom delade Migrationsverket ut endast ett bankkort per familj för att de skulle kunna erhålla dagersättning. Då detta gavs till huvudmannen i familjen, vilket ofta var en man, medförde det att kvinnan inte kunde förfoga över sin egen dagersättning. Myndigheten kunde därmed identifiera ett systemhinder där de såg att även kallelser vid asylärenden skickades

till huvudmannen, vilket i 82 procent av fallen var en man. Det fanns också en risk för att kvinnor och barn i familjen hade osynliggjorts i asylprocessen och för en större kunskapsbrist i frågor kring könsrelaterad förföljelse och kopplingen till kvinnors livsvillkor, livssituation och landinformation. Myndighetens genomlysning kunde därmed synliggöra olika brister i den individuella prövningen som successivt har bidragit till ett mer långsiktigt och kontinuerligt förändringsarbete vilket i sin tur har lett till ökad kunskap om asylprocessen och en tydligare rättslig styrning (Jämställdhetsmyndigheten 2019a).

Liksom till de övriga sex myndigheterna som ingår i denna fördjupade kartläggning och analys har Kommissionen för jämställda livsinkomster gett Migrationsverket i uppdrag att analysera fördelningen av myndighetens stödåtgärder mellan kvinnor och män. Myndigheten har valt att göra en statistisk studie baserad på ärendebeslut för verksamhetsåret 2019. Den första delen studerar andelen kvinnor och män som är huvudmän i en familjekonstellation bland asylsökande, vilket visar sig vara cirka 18 procent för kvinnor och 82 procent för män. Eftersom kallelser och annan information fortfarande skickas till huvudmannen för hela familjen konstaterar myndigheten att detta medför konsekvenser som driver ojämställdhet.

Den andra delen studerar andelen kvinnor och män som söker arbetstillstånd för att arbeta och uppehålla sig i Sverige. Migrationsverket ser där att i majoriteten av de ärenden som undersöks är det mannen som söker arbetstillstånd (82 procent) medan kvinnor står för 18 procent. Bland ensamsökande med arbetstillstånd är andelen män 75 procent och andelen kvinnor 25 procent. En ungefär lika skev fördelning identifieras även bland ensamsökande asylsökande och bland sökande med arbetstillstånd med särskilda utredningskrav som bland annat kontantbranschen, besöksnäring och städ. Detta bekräftar att män i större utsträckning än kvinnor ansöker om arbetstillstånd, medan kvinnorna i större utsträckning än män söker tillstånd på anknytning till männen. Resultatet indikerar att de medföljande kvinnorna initialt kan stå längre från arbetsmarknaden i jämförelse med männen, vilket torde ha en påverkan på livsinkomsten på sikt. Migrationsverket konstaterar att kommissionens uppdrag har hjälpt dem att belysa att de jämställdhetsproblem som uppmärksammades i genomlysningen 2015 kvarstår. Det gäller att mannen i en familj fortfarande i de flesta fall görs till huvudmannen vilket är en administrativ åtgärd som får reella konsekvenser.

Migrationsverket menar att dess uppföljningar av processer ur ett jämställdhetsperspektiv behöver systematiseras och utvecklas samt att dess analyser av uppföljningarna behöver bli djupare för att förstå hur könsmönster kommer till uttryck och påverkar den enskilde. Myndigheten framhåller att en systematisk uppföljning ur jämställdhetsperspektiv, med både en kvantitativ och kvalitativ ansats, samt en djupare analys av uppföljningen skulle ge myndigheten verktyg att ändra de arbetssätt som driver ojämställdhet mellan könen.

3.8 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens övergripande uppdrag är att administrera och betala ut pensioner och andra förmåner som administreras av myndigheten. Myndighetens övriga uppdrag enligt förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten är att informera och ge pensions sparare och pensionärer en samlad bild av den hela pensionen samt att informera om vilka faktorer och livsval som påverkar pensionernas storlek. Myndigheten ska även bistå regeringen och andra intressenter med fakta och analyser inom pensionsområdet. Förvaltning av fondtorget, fondhandel och fondinformation ingår också i myndighetens premiepensionsadministration. I förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten står det vidare att myndigheten ska ”stärka pensions sparares och pensionärens ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation”. Det står även i en egen punkt i 2 § att ”myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet”.

I regleringsbrevet för budgetåret 2019 finns inga särskilda regeringsuppdrag som har ett jämställdhetsperspektiv, utan myndigheten uppdras att redovisa resultat av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som vidtagits för att myndighetens verksamhet ska bidra till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken.

3.8.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2019 framhåller att myndighetens hantering av pensioner och pensionsrelaterade förmåner har haft godtagbara resultat, trots att vissa handläggningstider har

försämrats något. Myndigheten uppger att den har analyserat könsskillnader i handläggningstider och andel beslut i tid som visar att kvinnors och mäns internationella och nationella ärenden av den allmänna pensionen i princip är identiska. För utlandsärenden är kvinnors handläggningstider något längre än mäns. Eftersom förhållandet var tvärtom föregående år antar myndigheten att utfallet från år till år beror på slumpen och gör bedömningen i årsredovisningen att det inte finns några tendenser som ger skäl till närmare uppföljning. Även handläggningstider för bostadstillägg har analyserats. Där är det redovisade resultatet att kvinnor har väsentligt längre handläggningstider och sämre utbetalningsprecision än män oberoende ärendetyp.

Myndighetens kvalitetsbedömningar av ärendehandläggning grundar sig på riktade kvalitetsuppföljningar. Den generella bedömningen som myndigheten gör för handläggningen av de flesta förmånerna är att de håller god eller godtagbar kvalitet. Ärenden om bostadstillägg och återkrav av efterlevandepension, bedöms dock hålla en otillräcklig kvalitet. Eftersom det är fyra gånger fler kvinnor än män som uppbär bostadstillägg, och endast kvinnor som kan få änkepension som är den allra största delen av efterlevandepensionen, blir det ett jämställdhetsproblem när dessa inte håller tillräcklig kvalitet. När det gäller kvaliteten i myndighetens bemötande eller huruvida det finns eventuella skillnader i kvalitetshänseende mellan kvinnor och män uppger myndigheten att det saknas förutsättningar för sådana bedömningar på grund av tekniska hinder eller att dess stickprovstorlekar för kvalitetsbedömningar är för små för att studera skillnader mellan grupper såsom mellan kvinnor och män.

I Pensionsmyndighetens årsredovisning står att läsa att kvinnor har i genomsnitt ett högre förtroende för Pensionsmyndigheten än män.²⁸ Inom informations- och konsumtionsverksamheten bedömer Pensionsmyndigheten också att resultatet är godtagbart. I årsredovisningen står att myndighetens egen imageundersökning från 2019 visar att en högre andel män (53 procent) än kvinnor (49 procent) av pensionsspararna uppger att de känner till myndigheten och vad de gör. Bland pensionärer är det ungefär en lika stor andel kvinnor som män som uppger att de känner till myndigheten.

²⁸ Skatteverkets årsredovisning för 2019 och Skatteverkets attitydundersökningar för 2019 visar att kvinnor även ett högre förtroende för myndigheter i allmänhet än män.

Pensionsmyndigheten redovisar i årsredovisningen att modellberäkningar indikerar att det finns ett betydande mörkertal för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Mörkertalet avser antalet, eller andelen personer, som är berättigade till förmånerna men inte har ansökt om dem. Med reservation för betydande osäkerhet i skattningarna, visar myndigheten att mörkertalet för båda förmånerna är större för kvinnor än för män bland personer över 65 år med låg ekonomisk standard.

Pensionsmyndigheten bedömer att resultatet för 2019 inom området service är bristfälligt. Den menar att myndigheten har utmaningar med låg tillgänglighet, med långa väntetider i telefon och långa handläggningstider inom bostadstillägg. ISF (2020c) konstaterar i en granskning av Pensionsmyndigheten att dess långa telefonköer är ett allvarligt problem i tillgänglighet för personer som har behov av myndighetskontakter som inte är digitala eller som inte kräver inloggning med e-legitimation. Det är till exempel fler kvinnor än män som har lämnat synpunkter på verksamheten. Den främsta kanalen för synpunkter är e-post, men kvinnor ringer i större utsträckning än män in sina synpunkter. Den främsta orsaken till att kvinnor lämnar fler synpunkter än män beror på att många synpunkter berör bostadstillägg, där kvinnor är överrepresenterade.

Kommissionens noterar att resultaten i de sex effektmål som myndigheten har satt för jämställdhet har en könsuppdelad redovisning, men att endast ett av dessa effektmål har kommenterats i text och att inga analyser har gjorts av något effektmål.

3.8.2 Könsuppdelad statistik

Pensionsmyndigheten skriver i årsredovisningen för 2019 att den redovisar all individbaserad statistik efter kön där det är tekniskt möjligt att ta fram sådan statistik. Kommissionens kartläggning och analys av årsredovisningen, som presenteras i tabell 3.6, visar att 39 av 49 tabeller med individbaserad statistik (motsvarande 80 procent) är uppdelade efter kön. Någon förklaring till varför övriga tabeller inte könsuppdelats saknas för nio tabeller (motsvarande 90 procent). Av de 39 könsuppdelade tabellerna är 17 tabeller (44 procent) synliggjorda och nämnda i text med en kommentar. Endast sju av de

könsuppdelade tabellerna (18 procent) har synliggjorts i text med någon form av resonerande analys.

Tabell 3.6 Sammanställning av Pensionsmyndighetens tabeller med individbaserad statistik

Pensionsmyndighetens årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	49	100
<i>Könsuppdelade</i>	39	80
<i>Ej könsuppdelade</i>	10	20
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	10	100
<i>Anledning finns</i>	1	10
<i>Anledning finns ej</i>	9	90
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	39	100
<i>Synliggjorts i text</i>	17	44
<i>Ej synliggjorts i text</i>	22	56
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	39	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	7	18
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	32	82

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

Pensionsmyndigheten bedömer att resultat- och balansräkning inte faller under bestämmelser om könsuppdelad statistik som gäller för individbaserad statistik och väljer därför att inte redovisa kostnader, styckkostnader och antal ärenden per timme och kvalitetsutlåtande uppdelat på kön.

Myndigheten redovisar inte alltid könsskillnader i handläggningstid och utbetalningsprecision för vissa ersättningar, vilket förklaras med att en del systemstöd inte möjliggör detta. Samtidigt skriver Pensionsmyndigheten på ett flertal ställen att könsskillnader avseende handläggningstider och beslut har analyserats, men det framgår inte hur analysen gjorts, vilka resultat som framkommer och det saknas referenser till studier eller rapporter. Myndigheten redovisar inte heller synpunkter som kommer in via webbformulär utifrån kön, utan skriver att webbformulär oftast är anonyma och könsneutrala. Enligt

kommissionens mening reser dessa omständigheter frågor som vad ett könsneutralt webbformulär är samt varför kön inte registreras.

Myndigheten redovisar att andelen kvinnor som kommer till informationsträffar är större än andelen män, medan andelen män är större än andelen kvinnor vid de uppsökande möten myndigheten genomför. Detta är förklaringen till att fördelningen på så sätt då är jämn. Dock, anser kommissionen, är det fortfarande oklart varför de uppsökande mötena består av fler män än kvinnor, då Pensionsmyndigheten också rapporterar att det är fler kvinnor än män bland de som har kontakt med myndigheten.

3.8.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

Generellt saknas det studier som analyserar förekomsten av osakliga könsskillnader inom Pensionsmyndighetens verksamhet. Myndigheten själv har gjort ett antal förstudier på sina interna processer utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Syftet var att ta fram ett diskussionsunderlag i det fortsatta arbetet med jämställdhetsintegrering (Pensionsmyndigheten 2015). Studien identifierar bland annat att det finns en högre andel män (41 procent) än kvinnor (30 procent) som får avslag i ansökningar om bostadstillägg. Även om den troligaste förklaringen till könsskillnaden i avslag har sin grund i mäns i allmänhet högre pension samt större förmögenheter är det ändå viktigt att ställa sig frågan om män missgynnas i handläggningen. Enligt rapporten kan det förekomma felaktiga förväntningar på rätten till bostadstillägg från pensionärerna vilket påverkar den interna effektiviteten negativt (Pensionsmyndigheten 2015).

Pensionsmyndigheten identifierar även lämpliga indikatorer på en jämställd myndighetsutövning. Bland annat kan omprövningsärenden vara en lämplig jämställdhetsindikator om de ses som ett uttryck för kvinnors och mäns missnöje och misstro för myndighetens beslut. Även bifalls- och avslagsfrekvenser för respektive kvinnor och män inom manuella ärendeslag kan vara en indikator på jämställd myndighetsutövning. Utifrån genomsnittssiffror som också redovisas i årsredovisningarna finner Pensionsmyndigheten att det finns en viss skevhet, utan att uppge exakt hur stor, i bifalls- och avslagsfrekvenser till kvinnors nackdel, men eftersom uppföljningssystemen

inte har haft ett könsperspektiv har de inte kunnat analysera detta ytterligare.

När det gäller handläggningstider av efterlevandepensionen kan Pensionsmyndighetens studie identifiera en liten (två procent) återkommande könsskillnad till mäns nackdel. Vad det beror på, till exempel om skillnaden uppstår på grund av att mäns ärenden är mer omfattande eller om det har med kvinnors och mäns egna beteenden att göra, kunde studien inte förklara. Dessutom har Pensionsmyndigheten efterhandskontroller som ska säkerställa att medborgare får rätt belopp beviljat och utbetalt. Kontrollerna görs för ett mindre slumpmässigt urval (under en procent) av samtliga ärenden och syftar till att mäta och följa kvaliteten i ärendehandläggningen och informationsgivningen samt att förhindra felaktiga utbetalningar.²⁹ De regelbundna kvalitetsuppföljningarna av efterkontrollerna analyseras inte uppdelat på kön. Myndigheten menar att det är viktigt att mäta antal felaktiga utbetalningar regelbundet oavsett kön och bedömer att det både är möjligt och relevant att kontrollerna också har förmågan att slå larm om könsskillnader och brister vid utbetalningar. Vidare är slumpurvalen så pass små att en robust analys uppdelad i delgrupper av kvinnor och män inte är möjlig för att kunna dra några statistiskt säkerställda slutsatser om skillnader mellan de olika grupperna.

En sammanfattande slutsats från de studier som Pensionsmyndigheten genomförde 2015 är att myndighetens rättsliga kvalitetskontroller inte har ett könsperspektiv i analyserna (Pensionsmyndigheten 2015). En grundläggande faktor för hög kvalitet i verksamheten är regelbundna uppföljningar och granskningar av verksamheten som bygger på både statistik och resultatanalys. Myndigheten menar att avsaknaden av en könsdimension i det ordinarie kvalitetsarbetet innebär att det inte har funnits några möjligheter att förebygga, upptäcka och åtgärda eventuella könsskillnader.

Samtidigt uppgav myndigheten i återrapporteringen till regeringen 2015 att det inte har kommit några indikationer på att kvinnor och män behandlas olika (Pensionsmyndigheten 2018b). När Pensionsmyndigheten har analyserat den könsuppdelade statistiken över vem som begär omprövning av grundbeslut finner myndigheten att en högre

²⁹ Enligt uppgift från Pensionsmyndigheten är slumpkontrollen inom bostadstillägg den största kontrollen som utförs slumpmässigt (1 500 och av totalt 300 000 ärenden kontrollerades senast). För andra ersättningar är urvalen betydligt mindre, ofta rör det sig om cirka 120 ärenden.

andel kvinnor än män begär omprövning. Liksom CSN och Försäkringskassan tenderar även Pensionsmyndigheten att enbart titta på de individbaserade förklaringarna till hur könsskillnader uppstår. I återrapporteringen förklarar myndigheten att de identifierade könsskillnaderna i omprövningsärenden beror på att en stor mängd berör bostadstillägg, som kvinnor i större utsträckning än män uppbar.

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av kommissionen för jämställda livsinkomster att kvantitativt analysera fördelningen av stödåtgärder. Myndigheten har valt att studera hur handläggningstider för att få bostadstillägg skiljer sig mellan kvinnor och män. Detta har skett i form av en regressionsanalys där olika bakgrundsfaktorer kontrolleras för och som säkerställer att eventuella könsskillnader inte beror på just dessa.³⁰ Resultatet av analysen visar att kvinnor i genomsnitt har 7,2 dagar längre handläggningstid än män även när hänsyn tagits till en rad faktorer som kan påverka handläggningstiden. Myndigheten betonar att de kontrollerade faktorerna dock inte är alla tänkbara som skulle kunna påverka handläggningstiden. Exempelvis är det möjligt att antal kompletteringar och hur lång tid det tar mellan kompletteringarna, det vill säga hur lång tid som ärendet ligger hos handläggaren respektive personen som har ansökt om bostadstillägg, påverkar handläggningstiden och kan skilja sig mellan kvinnor och män.³¹ Resultatet på 7,2 dagar bör därför tolkas med viss försiktighet och att det handlar om oförklarade snarare än om osakliga könsskillnader.

Som nämnts i årsredovisningen för 2019 har Pensionsmyndigheten fortfarande ett handläggningssystem som inte möjliggör analyser av handläggningen i den detalj som är nödvändig för att fastställa exakt hur skillnaderna i handläggningstiden för respektive kön har uppstått. Myndigheten uppger emellertid att den nyligen har infört ett nytt system, som i nuläget inte har tillräckligt mycket data, men som i framtiden kommer att möjliggöra en bredare analys.

³⁰ De bakgrundsfaktorer som kontrolleras för är variabler som myndigheten har tillgång till i databasregistret, vilka är ålder vid ansökningstillfället, om utfallet av ansökan om bostadstillägg blev beviljat eller avslaget, antalet kontakter med myndigheten den sökande haft vid efterfrågan om ett beslut samt det län den sökande varit inskriven i vid ansökningstillfället.

³¹ I regressionskattningarna kan det således förekomma en så kallad omitted variable bias som medför att resultatet som visar att det finns en könsskillnad i handläggningstid på 7,2 dagar bör tolkas med viss försiktighet då det kan finnas en viss över- eller underskattning.

3.9 Skatteverket

Skatteverkets uppdrag är att bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för allmänhet och företag samt motverka brottslighet. Allmänhet och företag ska vidare ha förtroende för Skatteverkets verksamhet och kvinnor och män ska ges samma möjligheter och villkor vid kontakter med myndigheten.

I regleringsbrevet för 2019 kommer regeringens mål och återrapporteringskrav för jämställdhetsintegrering som det femte av sju uppräknade mål och krav för Skatteverkets verksamhet. Det handlar om att redovisa resultat av de åtgärder avseende jämställdhetsintegrering som har vidtagits för att myndighetens verksamhet ska bidra till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken. Samtidigt finns inga skrivningar om jämställdhet, kön, kvinnor/män eller liknande i Skatteverkets instruktion. Det står heller inte vad myndigheten ska göra för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen i instruktionen. Av förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att Skatteverket bland annat ska fastställa och ta ut skatter, avgifter, taxeringsvärden, ansvara för frågor om folkbokföring, borgenärsuppgifter, registrering av bouppteckning, äktenskapsregistret, förebygga och motverka ekonomisk brottslighet, bidra till ett väl fungerande samhälle, tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information och service med mera. Bland de särskilda regeringsuppdrag som finns formulerade i regleringsbrevet för 2019 saknas någon formulering där jämställdhet ingår i återrapporteringen till regeringen.

I regleringsbrevet återges generella redovisningskrav där det står att ”skillnader mellan kvinnors och mäns möjligheter och villkor ska inkluderas i Skatteverkets analyser”. I enlighet med regleringsbrevets skrivningar redovisar Skatteverket i årsredovisningen för 2019 resultat där myndigheten bedömer att det föreligger skillnader mellan kvinnor och män.

3.9.1 Övergripande fördelning av stödåtgärder

Skatteverkets verksamhet är grovt sett uppdelad i privatpersoner och företag. Nästan alla har kontakt med Skatteverket på ett eller annat sätt. Den information och service som ges från Skatteverket blir därför viktig för både privatpersoner och företag. Myndigheten har också

i uppdrag att se till att både kvinnor och män ges samma möjligheter och villkor vid kontakter med myndigheten. Skatteverkets egen bedömning är att dess information och service är behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad. Till stöd för bedömningen genomför Skatteverket årliga attitydundersökningar riktade till både privatpersoner och företag för att myndigheten ska få en samlad bild över allmänhetens upplevelser och erfarenheter av myndighetens verksamhet. Resultaten av undersökningarna för 2019 visade till exempel att 97 procent av de svarande kvinnorna och 96 procent av männen upplevde att bemötande vid servicekontoren var bra.

Utöver information och vägledning handlar Skatteverkets verksamhet i stor utsträckning om beskattning, vilket är det i särklass största verksamhetsområdet följt av folkbokföring och brottsbekämpning. Det är generellt svårt att få en bild över hur myndighetens tid och resurser inom de olika verksamheterna påverkar kvinnor och män, eller vilka konsekvenser exempelvis kontroller, regelförändringar, system eller digitala tjänster har för kvinnor och män. I princip är det bara resultat baserat på attitydundersökningen om privatpersoners uppfattning om verksamheten som redovisas uppdelat på kön, vilket inte ger någon kunskap om hur den faktiska verksamheten ser ut utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Till exempel redovisas företag som en könsneutral enhet på grund av dess juridiska form och särredovisas utifrån företagsstorlek (små och medelstora företag) eller utifrån företagsform (enskild näringsidkare, handelsbolag, kommanditbolag, aktiebolag och ekonomisk förening). Samtidigt kan kommissionen, som framgår av avsnitt 2, konstatera att kvinnor och män som driver eller äger företag har väldigt olika och ojämslällda villkor inom näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken.

I Skatteverkets årsredovisning framgår att fler män än kvinnor hamnar i slumpmässiga skattefelskontroller för privatpersoner. Det redovisas även att fler män än kvinnor anger att de känner någon som skattefuskas, har arbetat "svart" eller anlitat arbetskraft utan att betala skatt. I årsredovisningen syns också stora könsskillnader i fördelningen av skattetillägg, där kvinnor står för 27 procent och män 73 procent, samt att det är en högre andel män (59 procent) än kvinnor (41 procent) som under 2019 har nyregistrerat sig till F-skatt. De redovisade siffrorna har dock inte synliggjorts i texten så det saknas förståelse till varför det ser ut på ett visst sätt.

Skatteverket skriver i årsredovisningen att deras kontroller syftar till att säkerställa att privatpersoner och företag betalar rätt skatter och avgifter. Kontrollerna utförs också ”för att stärka normer om ett samhälle där alla vill göra rätt för sig och för att öka risken för upptäckt”. Under 2019 var de största riskerna för skatteundandragande avdrag för tjänst och värdepappersförsäljning (prop. 2020/21:1, Skatteverkets 2020b). Indirekt läggs därför mer resurser i kontrollverksamhet på män än på kvinnor i och med att en högre andel män än kvinnor återfinns i dessa riskområden.

3.9.2 Könsuppdelad statistik

En sammanställning av Skatteverkets tabeller i årsredovisningen 2019 visar att myndigheten redovisar den individbaserade statistiken uppdelat efter kön i mindre än hälften av fallen (se tabell 3.7). Av 49 tabeller är 20 könsuppdelade (41 procent) och 29 icke-könsuppdelade (59 procent). Skatteverket motiverar inte i något fall varför myndigheten väljer att inte redovisa statistiken könsuppdelat. Av de 20 könsuppdelade tabellerna är nio tabeller (45 procent) synliggjorda och nämnda i text med en kommentar. De resterande elva tabellerna nämns inte i texten (55 procent). Vidare följs sju av de könsuppdelade tabellerna (35 procent) upp med både kommentarer och resonerande analys i texten. I årsredovisningen står att individbaserad statistik i resultatredovisningen redovisas uppdelat efter kön ”i så stor utsträckning det varit praktiskt möjligt”.

Tabell 3.7 Sammanställning av Skatteverkets tabeller med individbaserad statistik

Skatteverkets årsredovisning 2019	Antal	Andel (%)
Antal tabeller med individbaserad statistik	49	100
<i>Könsuppdelade</i>	20	41
<i>Ej könsuppdelade</i>	29	59
Antal tabeller med individbaserad statistik som ej är könsuppdelade	29	100
<i>Anledning finns</i>	0	0
<i>Anledning finns ej</i>	29	100
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	20	100
<i>Synliggjorts i text</i>	9	45
<i>Ej synliggjorts i text</i>	11	55
Antal tabeller med individbaserad statistik som är könsuppdelade	20	100
<i>Finns någon form av resonemang/analys i text</i>	7	35
<i>Finns ej någon form av resonemang/analys i text</i>	13	65

Not. Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. En bedömning har gjorts om dessa tabeller är könsuppdelade eller inte. Om de inte är könsuppdelade, undersöks om det finns en förklaring och anledning till att de inte är könsuppdelade. Om de däremot är könsuppdelade, undersöks om den könsuppdelade statistiken är synliggjord i text samt om det finns någon form av resonemang eller analys kring den könsuppdelade statistiken i texten.

I årsredovisningen skriver Skatteverket att myndigheten försäkrar sig om god kvalitet i handläggningen där kvalitetssäkring och kvalitetsuppföljning uppdelat på kön är ett sätt att undersöka om myndigheten gör osakliga skillnader mellan kvinnor och män. Det saknas dock en del könsuppdelad statistik kopplat till hur den faktiska verksamheten fördelar sig mellan kvinnor och män. Detta gäller exempelvis ärendevolymer, styckkostnader, handläggningstider, kontroller, genomströmningstider vid omprövningar, antal förseningsavgifter, skattetillägg och antal avslutade ärenden inom rot och rut. Skatteverket uppger emellertid i årsredovisningen att den under 2019 har infört en könsvariabel i det system som används för uppföljning och analyser.

Vidare rapporterar myndigheten att den har tagit fram en plan för jämställdhetsintegrering där varje aktivitet knyter an till ett eller flera jämställdhetspolitiska mål. Skatteverket redovisar hur myndigheten inom en rad områden, till exempel kvalitetsuppföljning, kvalitetssäkring, regelförändringsarbete och tjänsteutveckling, har arbetat och

redovisat utfall i form av antal och resultatet av arbetet. Inom ett par områden relateras resultaten till de jämställdhetspolitiska målen där Skatteverket utvecklar hur resultat, kunskap och arbete ska tas vidare för att utveckla myndighetens arbete.

3.9.3 Förekomsten av osakliga könsskillnader

Det finns väldigt få studier som analyserar förekomsten av osakliga könsskillnader inom Skatteverkets verksamhet. Skatteverket fick 2006 ett regeringsuppdrag att utreda förhållandet mellan beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen. I återrapporteringen visas hur den progressiva inkomstskatten leder till minskade könsskillnader i inkomster, men också hur andra faktorer bidrar till skillnaderna (Skatteverket 2007). För det första berörs män i större utsträckning av fler och mer komplicerade skatteregler som innebär att de oftare gör ändringar eller tillägg i sina deklarationer. Till exempel har män oftare inkomster av sådant slag som måste beräknas och anges i deklarationen (exempelvis inkomster från kapital och näringsverksamhet), medan kvinnors inkomster oftare ingår i kontrolluppgifter som är förfyllda i deklarationen (exempelvis tjänsteinkomst och skattepliktiga transfereringar).³² Risken för att göra fel i deklarationen är därför större för män än för kvinnor. För det andra står män för en större del av det skattefel som Skatteverket upptäcker och rättar, delvis eftersom en större andel av antalet rättelser vid skattekontrollerna avser mäns deklarationer.³³ I en analys visas att det finns könsskillnader i antalet rättelser som kvarstår även när hänsyn tagits till ett antal relevanta bakgrundsvariabler.³⁴ I en ytterligare analys med slumpmässiga kontrollurval konstaterar Skatteverket att det fortfarande föreligger könsskillnader i antalet rättelser, som inte kan hänföras till skillnader i inkomster eller tillgångar. Förklaringen ligger i stället i att män i större utsträckning än kvinnor chansar och gör avdrag

³² Inkomster som måste beräknas och anges i deklarationen är exempelvis vissa aktieförsäljningar, inkomst av näringsverksamhet, försäljning av fastighet och vissa avdrag från tjänsteinkomst, medan förfyllda uppgifter i deklaration är exempelvis tjänsteinkomst inklusive skattepliktiga transfereringar såsom sjukpenning, arbetsmarknadsersättning och pension.

³³ I Skatteverkets rapport diskuteras om könsskillnaden i antalet rättelser beror på att kvinnor och män har olika typer av inkomstslag eller på att männen är slarvigare alternativt skattefuskar mer, eller om det beror på något annat som är oförklarat.

³⁴ Dessa kontrollvariabler speglar olika faktorer hos den som ärendet gäller såsom ålder, tjänsteinkomstens storlek, avdragen från tjänsteinkomsten, kapitalinkomstens storlek, reavinsternas storlek och förekomsten av näringsverksamhet.

som de inte är berättigade till. Skatteverkets attitydundersökningar visar sedan 2008 på systematiska och statistiskt säkerställda skillnader i mäns och kvinnors attityder till skattefusk. För det tredje uppger Skatteverket i sin återrappport att det fortfarande kvarstår en reell könsskillnad i myndighetens verksamhet efter att resultatet har justerats för en rad bakgrundsvariabler (Skatteverket 2007). Utifrån tillgängliga data identifieras ett signifikant samband mellan kön och förseningsavgift, skönbeskattning och restföring. Det visar sig att män oftare blir försenade med sina deklarationer och påförs därför fler förseningsavgifter, samt att de skönbeskattas i större utsträckning än kvinnor. Män blir också oftare restförda än kvinnor. Vad det beror på är oförklarad.³⁵

I årsredovisningen 2019 uppger Skatteverket att de har genomfört granskningar inom olika verksamhetsområden som syftar till att bland annat undersöka om det förekommer osakliga skillnader i handläggningen mellan kvinnors och mäns ärenden.³⁶ Granskningsrapporten visar att skillnader mellan kvinnor och män inte kunde fastställas i något fall. Samtidigt redovisas inte hur analyserna har gjorts och urvalsanalyserna bedömdes vara alldeles för små för att kunna uttala sig om några könsskillnader.³⁷

Skatteverket har inom ramen för kommissionens uppdrag ombetts att analysera myndighetens verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv. I samråd med kommissionen har Skatteverket genomfört en kvantitativ analys av två områden som rör Skatteverkets ärendehandläggning (inklusive kontrollverksamhet) som resursmässigt utgör den största delen av verksamheten: reseavdraget och befrielse från förseningsavgifter.

Skatteverkets analys av reseavdraget visar att det finns signifikanta könsskillnader i dels sannolikheten att få sitt yrkade reseavdrag sänkt och dels sannolikheten att få ett påfört skattetillägg i samband med

³⁵ Skatteverket frågar sig om det handlar om att män är slarvigare än kvinnor eller om det finns andra faktorer som inte fångats upp av de befintliga variablerna.

³⁶ Att myndigheten redovisar sin verksamhet könsuppdelad i relativt låg utsträckning tycks ha ett samband med att de inte kan uttala sig om huruvida det förekommer osakliga könsskillnader i handläggningen mellan kvinnor och män. Samtidigt finns en medvetenhet om att könsuppdelad statistik är en förutsättning för att kunna göra analyser utifrån kön och därmed kunna åtgärda eventuella osakliga skillnader.

³⁷ Till exempel skriver Skatteverket att antal ärenden som slumpades till kvalitetsuppföljningen inom bosättningskontrollen bestod av 116 kvinnor och 327 män. När det gäller könsskillnader i ärendehandläggningen beskrivs ett större slumpmässigt urval på 2 188 ärenden som avser kvinnor och 2 663 ärenden som avser män. Antalet jämförbara ärenden var emellertid för litet för att kunna uttala sig om skillnader mellan kvinnor och män.

yrkande om reseavdrag.³⁸ En analys inom detta område motiveras av myndigheten med hänvisning till att reseavdraget är ett av de områden där skattefelet är som störst och där handläggningen kännetecknas av en låg grad av automatiskt förfarande vilket ökar utrymmet för olik behandling. Genom att tillämpa en regressionsmodellansats kontrollerar Skatteverket för ett antal relevanta bakgrundsfaktorer.³⁹ Resultaten med och utan hänsyn till de olika kontrollvariablerna uppvisar inga signifikanta könsskillnader i sannolikheten att få sitt yrkade reseavdrag sänkt. Däremot visar analysen att en något högre andel kvinnor än män får ett skattetillägg. Skillnaderna kvarstår när hänsyn tas till de olika bakgrundsfaktorerna i regressionsanalysen. Vad det beror på kan analysen inte besvara.

När det gäller befrielse från förseningsavgifter, som en privatperson kan få av myndigheten om en deklaration eller en periodisk uppgift inkommer för sent, visar Skatteverkets analys också på signifikanta könsskillnader. För att få en befrielse krävs en bedömning från Skatteverkets sida, men en privatperson kan ha rätt till befrielse under ett antal omständigheter.⁴⁰ Att inte få en befrielse trots att personen är berättigad kan emellertid få personliga konsekvenser för individens inkomster. Trots att det är relativt få personer som får en befrielse från förseningsavgifter, visar analysen på statistiskt signifikanta könsskillnader (på en procents signifikansnivå) i sannolikheten av att bli befriad från förseningsavgiften till kvinnors fördel.⁴¹ Dessa skillna-

³⁸ Reseavdrag är det avdrag i deklarationen som görs av flest privatpersoner och skattetillägg är den administrativa avgiften som påförs den som har lämnat en oriktig uppgift.

³⁹ De specifika bakgrundsfaktorer som det kontrolleras för är olika individspecifika egenskaper hos deklaranterna (såsom ålder, tjänsteinkomst, vilken kommun hen bor i, boende i storstad, om det är en förstagångsyrsare), beskattningsåret, underlagsspecifika faktorer gällande deklarationen (om en tidsvinstblankett har lämnats in, antal sidor i underlag, om det varit något telefonsamtal i samband med deklarationen), handläggarspecifika egenskaper (såsom kön, ålder, antal år hen arbetat på Skatteverket), samt faktorer som inkluderas i riskgruppsurval och andra faktorer påverkar beslutet om skattetillägg. Dessa inkluderas eftersom de antas kunna samvariera med kön och utfallsvariabeln. Variablerna finns i Skatteverkets registerdatabas och data från SCB på andelen utrikesfödda på postnummernivå har kopplats på.

⁴⁰ Sådana omständigheter kan ta hänsyn till personen ålder, hälsa eller liknande förhållanden samt att en avgift inte står i rimlig proportion till den uppgiftsskyldigas passivitet, vilka alltså kan vara en grund för att bli befriad från en förseningsavgift. Personer som är 65 år och äldre som inte har varit ekonomiskt aktiv, det vill säga inte haft inkomst av eget arbete eller kapital vid sidan av pensionen, inte lämnat en deklaration eller lämnat den för sent har rätt att helt bli befriade från förseningsavgift. Även unga eller omyndiga personer kan i vissa fall befrias från förseningsavgift.

⁴¹ Av kvinnorna får tre procent en befrielse från förseningsavgiften medan motsvarande siffra för män är två procent.

der kvarstår när ett antal bakgrundsvariabler kontrollerats för.⁴² Skatteverket betonar att analysen inte kan kontrollera för skillnader i hälsotillstånd, vilket kan vara en relevant bakgrundsfaktor. Därför bör resultaten tolkas som oförklarade skillnader givet de variabler som kan kontrolleras för.

Skatteverket menar att det finns ett behov av fördjupade analyser även inom andra beskattningsområden än reseavdrag och förseningsavgifter. Framför allt ser myndigheten ett behov av att undersöka orsaken till könsskillnaderna. Skatteverket ser också ett behov av att i större utsträckning samla in och spara datauppgifter inom myndigheten så att fler och djupare analyser kring information, vägledning, service och kontakter kan möjliggöras.

Tidigare observationsstudier har funnit att det förekommer skillnader i myndighetens bemötande av kvinnor och män, samt av personer som uppfattas ha utländsk och svensk bakgrund, vid servicekontoren och i Skatteupplysningen (Kontigo 2018, Skatteverket 2019). Kommissionen bedömer att dessa studier har bidragit till ökad kunskap och förbättrade resultat, men att det fortfarande finns ett behov av uppföljningar och fler jämställdhetsanalyser.

3.10 Sammanfattande analys av myndigheternas årsredovisningar

Årsredovisningarnas syfte är, som har diskuterats i detta avsnitt, att regeringen ska kunna bedöma myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. De ska därför innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling, men som vår kartläggning och analys av respektive myndighet visar, är så inte alltid fallet. Könsuppdelad statistik redovisas inte alltid och när den gör det saknas inte sällan analyser av de könsskillnader som har identifierats. Likaså ser vi att diskussioner av hur verksamheten har bidragit till de jämställdhetspolitiska målen, samt huruvida det arbete som har drivits har gett resultat och effekt, tenderar att ges litet

⁴² De specifika bakgrundsfaktorer som det kontrolleras för är olika individspecifika egenskaper (såsom ålder, inkomst från tjänst och kapital, om hen har nollinkomst, ålderskategori, vilken kommun hen bor i, boende i storstad), beskattningsåret, samt handläggar-specifika egenskaper (såsom kön, ålder, antal år hen arbetat på Skatteverket). Dessa inkluderas eftersom de antas kunna samvariera med kön och utfallsvariabeln.

utrymme. Enligt kommissionen reser detta frågan om varför det ser ut så och vad det kan bero på.

3.10.1 Förklaringar till brister i jämställdhetsanalyser

En förklaring till de brister som kartläggningen har visat – att befintliga krav som finns på myndigheterna att tillhandahålla könsuppdelad statistik och att analysera statistiken ur ett jämställdhetsperspektiv på ett ändamålsenligt sätt inte efterlevs i tillräcklig utsträckning – kan vara att de förstärkta krav som gäller sedan 2019 ännu inte implementerats på myndigheterna (ESV 2020). Men krav på att tillhandahålla könsuppdelad statistik har funnits länge, att kraven nyligen skärpts kan inte ses som en tillräcklig förklaring. Som vi nämnt tidigare har brister påtalats i ett flertal utredningar och rapporter (SOU 2015:50, SOU 2015:86, Jämställdhetsmyndigheten 2020). Regeringens uppföljning av att myndigheterna följer regelverken kan därmed behöva förstärkas.

En bidragande förklaring till de brister vi funnit kan vara att regeringen inte har ställt tillräckliga krav på myndigheterna när det kommer till att redovisa såväl statistik som att utvärdera effekter av insatser. Statskontoret konstaterar i en rapport att eftersom myndigheter inte har krav på att redovisa effekter i årsredovisningen, så ägnar de mer intresse åt att formulera nya förslag än att följa upp och utvärdera effektiviteten i befintliga åtaganden. Planeringen och finansieringen av vad myndigheten vill åstadkomma riskerar därför att prioriteras före en uppföljning och värdering av det som har åstadkommit (Statskontoret 2012).

En ytterligare förklaring kan vara att det finns en viss otydlighet i regeringens styrning av myndigheterna. Enligt förordning (2000:605) ska myndigheterna föra ett analyserande resonemang om verksamhetens resultat i förhållande till gruppen kvinnor respektive män, vilket innefattar att analysera både skillnader och likheter mellan könen.⁴³ I Skatteverkets regleringsbrev för 2019 står att ”skillnader mellan kvinnors och mäns möjligheter och villkor ska inkluderas i Skatteverkets analyser”. Två av de granskade myndigheterna, CSN och Skatteverket, uppger att de gjort en bedömning om redo-

⁴³ Se www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/konsuppdelad-statistik/ samt förordning SFS 2019:577 Förordning om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

visning per kön när de anser det vara relevant, och redovisat de resultat där de bedömt att det föreligger könsskillnader. När ett utfall har bedömts vara likvärdigt har det inte alltid kommenterats. CSN uppger att de tillämpar en tumregel om att könsskillnader kommenteras regelmässigt bara om fördelningen mellan kvinnor och män faller utanför intervallet 40–60 procent.

Kartläggningen har visat flera brister i den könsuppdelade statistiken som försvårar jämställdhetsanalyser. Flera av de granskade myndigheterna redovisar inte andelar eller sätter antal män och kvinnor i relation till den underliggande populationen i sin könsuppdelade statistik. Det gör också att det i dessa fall är svårt att bedöma vad statistiken egentligen säger, utan det blir endast siffror utan sammanhang. I vissa fall kommenteras siffrorna i beskrivande texter, vilket underlättar förståelsen för vad myndigheterna egentligen säger kopplat till jämställdhet. Men eftersom flera myndigheter inte kommenterar könsskillnaderna och än mindre analyserar orsaken till att skillnaderna finns, är det svårare att följa upp myndigheternas verksamhet. Ett talande exempel är hur hälften av de kommenterade könsuppdelade tabellerna i Försäkringskassans årsredovisning sker med formuleringen: ”utifrån tillgängliga underlag kan vi inte förklara skillnaden”. Detta är inte heller något som fångas upp eller diskuteras i andra delar av årsredovisningen.

Pensionsmyndighetens årsredovisning är ett annat exempel på svårigheterna att följa upp resultatet och utfallet av myndigheters fördelning av stöd och resurser. Myndigheten skriver att den inte anser att resultat- och balansräkning faller under bestämmelser om könsuppdelad statistik som gäller för individbaserad statistik och väljer därför att inte redovisa kostnader, styckkostnader och antal ärenden per timme och kvalitetsutlåtande. Pensionsmyndigheten redovisar inte heller könsskillnader i handläggningstid och utbetalningsprecision – något som är viktigt för att kunna se huruvida fördelningen av stöd och resurser är jämnt fördelad mellan könen. Anledningen till att detta inte görs, förklaras med att nuvarande systemstöd inte möjliggör detta typ av analyser. Dock uppger Pensionsmyndigheten på ett flertal ställen att könsskillnader avseende handläggningstider och beslut har analyserats, men utan att resultatet redovisas. Det framkommer inte heller hur analysen har gjorts och inte heller finns referenser till studier eller rapporter. Inte heller Migrationsverket

mäter och följer upp väntetider på telefonsamtal, e-post och fysiska besök uppdelat på kön.

Ett annat exempel på svårigheterna att få en bild över myndigheternas fördelning av stödåtgärder, återfinns hos Skatteverket. I princip är det endast resultat baserat på myndighetens attitydundersökning om privatpersoners uppfattning om verksamheten som redovisas uppdelat på kön, vilket inte ger någon kunskap om hur den faktiska verksamheten ser ut utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Företagen redovisas som en könsneutral enhet på grund av sin juridiska form, trots att det är väl känt att kvinnor och män som driver eller äger företag har väldigt olika och ojämsställda villkor inom näringspolitiken, den regionala utvecklingspolitiken, transportpolitiken etcetera.

Vidare använder myndigheterna i sina jämställdhetsanalyser alltför ofta bara en variabel i taget. Myndigheterna skulle i större utsträckning behöva göra analyser som undersöker en jämställd fördelning av insatser, stöd, åtgärder och förmåner där ett flertal relevanta variabler samtidigt inkorporeras i analyserna.

Vår granskning visar också att de system som myndigheterna använder för uppföljning inte automatiskt delar upp på kön, vilket leder till att myndigheterna inte heller redovisar relevant statistik uppdelat på kön

3.10.2 Antaganden om könsneutralitet är snarare könsblinda

Kommissionens fördjupade kartläggning och analys av myndigheternas jämställdhetsanalyser indikerar att myndigheterna ibland gör implicita antaganden om att system och insatser är könsneutrala. Om system och insatser är formulerade på ett exakt likadant sätt för kvinnor och män, och om tilldelningen av insatser görs på exakt samma sätt för kvinnor och män, förutsätter myndigheterna att system och insatser är könsneutrala. Dock är detta antagande problematiskt genom att insatserna i sig inte nödvändigtvis är, eller upplevs som, könsneutrala då de omedvetet kan ha utformats utifrån en viss grupp i samhället som norm och på så vis passar den gruppens behov bättre.

Ett exempel är att mannen i olikkönade par (omedvetet) utgjort normen i Migrationsverkets handläggning av asylärenden. Ett annat exempel är Arbetsförmedlingens insatser där ett flertal utvärderingar visat att deltagande i dessa får positiva effekter för att få ett arbete.

Trots att kvinnor och män tilldelats insatserna i lika stor utsträckning, visar utvärderingarna att de positiva effekterna framför allt återfinns hos män. I och med att det finns ett implicit antagande om att insatser och system är könsneutrala, uteblir analyser som studerar osakliga könsskillnader som beror på handläggningen, insatserna eller systemen. I stället förklaras eventuella könsskillnader av individbaserade faktorer, som att kvinnor inte kan tillgodogöra sig insatserna i lika stor utsträckning som män. Denna typ av könsblindhet gör att det i dagsläget saknas kunskap om förekomsten av osakliga könsskillnader och analyser som studerar insatsernas eller systemens eventuella könsblindhet eller förklarar varför effekterna bara finns för män.

Vidare utgår en del myndigheter från att fördelningen är könsbalanserad när kvinnor respektive män uppnår en fördelning som hamnar inom intervallet 40–60 procent. Detta är problematiskt om antagandet görs utan hänsyn till den underliggande populationen. Även en femtioprocentig könsfördelning av insatser kan vara ojämförbar om den underliggande populationen av kvinnor respektive män har en helt annan fördelning. När system och insatser antas vara könsneutrala är det också lätt hänt att beslutsfattare nöjer sig med en 40/60-fördelning för kvinnor respektive män, det vill säga, det sker ett antagande om att fördelningen då är könsbalanserad.

3.10.3 Skillnaden på oförklarade och osakliga könsskillnader

Kartläggningen indikerar också att myndigheterna ibland väljer att inte förklara könsskillnader när de upplever att de inte har ett tydligt stöd i underlagen. När jämställdhetsanalyser har gjorts av myndigheterna handlar det enbart om att förklara rådande könsskillnader utifrån olika individbaserade faktorer.

Som myndigheterna betonar är det skillnad på oförklarade och osakliga könsskillnader. Inom den kvantitativa forskningen handlar osakliga könsskillnader i stor utsträckning om att fastställa kausala samband, det vill säga att de könsskillnader som finns kvar när övriga omständigheter av vikt för bedömning tillkommer inte går att förklara med annat än att stereotypa föreställningar om den enskildes kön har påverkat. Att fastställa kausala samband handlar ofta om att skapa kunskap, vilket generellt kräver vetenskaplig kompetens och

mer omfattande metoder som ibland även kan innefatta randomiserade kontrollstudier.

Oförklarade könsskillnader handlar däremot om könsskillnader som finns i statistiken, men som inte går att förklara utifrån tillgängliga verktyg och underlag. Analyser av oförklarade könsskillnader kräver inte lika omfattande metodansatser utan kan göras just utifrån befintliga verktyg och datamaterial som finns inom myndigheten. Det kan till exempel vara att göra en regressionsanalys av olika utfallsvariabler med kön som den huvudsakliga förklaringsvariabeln tillsammans med olika kontrollvariabler som finns tillgängliga i myndighetens databas för att på så vis säkerställa att eventuella skillnader mellan könen inte beror på bakomliggande faktorer. En kvantitativ analys som belyser oförklarade könsskillnader är därför ett första steg till att förstå osakliga könsskillnader. Om osakliga skillnader handlar om att fastställa kausalitet, är identifiering av oförklarade skillnader ett nödvändigt steg i att försöka närma sig en förståelse av ett kausalt samband.

3.10.4 Årsredovisningar med alltför många syften

Ytterligare en förklaring till bristen på analyser av könsskillnader, kan förklaras av att myndigheters årsredovisningar innehåller fler syften än att enbart fungera som ett underlag för uppföljning och bedömning av verksamheten. Styrningsutredningen (SOU 2007:75) konstaterade redan 2007 att myndigheternas egenintresse av hur myndigheten beskrivs och uppfattas i årsredovisningarna också påverkar hur och vad som skrivs. Utredningen menade att årsredovisningar tenderar att ha ett ”inre produktionsperspektiv” där beskrivningar om ”produktionen”, processen och prestationerna dominerar. Information om variabler som säger något om utvecklingen mot målen eller effekter är mindre vanliga (SOU 2007:75). Statsvetaren Magnus Erlandsson (2014) ser också att fokus ligger på myndigheternas ”inre liv”, på interna processer som syftar till att kvalitetssäkra, öka effektiviteten och organisationsförändra. Att organisationsutveckla verksamheten tillskrivs ett värde i sig – oavsett dess effekt på måluppfyllelsen. Betydligt mindre tonvikt läggs på om årets verksamhet har gjort att myndigheten – eller landet – har närmat sig målen (Erlandsson 2014).

Det inre produktionsperspektivet dominerar också genomgående myndigheternas resultatredovisning och dess koppling till det jämställdhetsarbete som bedrivits. Myndigheternas åiterrapportering består till stor del av beskrivningar av vad myndigheten har gjort och vad den avser att göra i framtiden. Myndigheterna redogör i sina respektive resultatredovisningar för arbeten som har färdigställts, att informationsmaterial fått tydligare jämställdhetsperspektiv och om interna utbildningar och seminarier som har genomförts. Myndigheterna redovisar dock sällan resultatet av jämställdhetsarbetet, utan texten består av relativt svepande formuleringar som att det ”blir allt mer integrerat” och att ”perspektivet på ett tydligare sätt genomsyrar myndighetens verksamhet genom att det allt oftare finns med i framtagandet av underlag, analyser och uppföljningar”.

Även forskare har, liksom Styrningsutredningen, diskuterat hur myndigheters årsredovisningar i allt större utsträckning har kommit att fungera som ett verktyg för myndigheten att marknadsföra sig (Erlandsson 2014, Hall 2012). Myndigheternas årsredovisningar fyller inte endast en funktion av att redovisa och ta ansvar för siffror, utan den är också myndighetens berättelse om sig själv (Hall 2012). Den fungerar såväl som en varumärkesbyggande marknadsföringsfunktion utåt, som ett sätt för myndigheten att övertyga den egna personalen att de tillhör en målinriktad verksamhet. Därför finns en strävan att ordna händelseförloppet till en begriplig berättelse med en början, ett syfte och ett slut – ett resultat (Hall 2012). I en sådan berättelse får inte tvetydigheter finnas eftersom de stör. Ouppnådda mål, oförklarade könsskillnader, bristande intern styrning samt missnöjda medborgare och medarbetare är störande inslag och har inte plats i det tillrättalagda historieberättandet som årsredovisningen har formen av.

Mot bakgrund av denna forskning konstaterar kommissionen att årsredovisningarna har fått en allt större funktion för att framställa myndigheten i positiv dager. Det är inte längre bara tabeller med tillhörande analyser som ryms i dokumenten. Det syns också i de myndigheters årsredovisningar som vi analyserat. Årsredovisningarna illustreras i stor utsträckning av stora färgbilder av glada människor som ska representera såväl medborgare som medarbete. Leende generaldirektörer möter läsaren och berättar om nya produktionsområden, engagerade medarbetare, förändringsresor, ökade inflöden av ”kunder” och framåtblickar mot utrullningar av agila arbetssätt.

Myndigheterna berättar i årsredovisningen om pågående och framgångsrika jämställdhetsarbeten och att de inom ramen för detta arbete gör saker. Vad jämställdhetsarbetet innebär mer konkret, vad arbetet har resulterat i och om det leder till ett jämställt utfall redovisas sällan. Likaså diskuteras sällan varför mål inte uppnås och varför så är fallet. Snarare tenderar mål nästan alltid att uppnås. Av de myndigheter vars årsredovisningar vi har analyserat är det i princip bara Arbetsförmedlingen som är explicit tydliga med att visa och kommentera att de inte har lyckats på jämställdhetsområdet.

3.10.5 Faktorer som leder till transparens om jämställdhetsbrister

Kartläggningen och analysen visar att det finns en koppling mellan specifika jämställdhetsuppdrag kopplat till vissa delområden och transparens vad gäller målpuppfyllelse. En myndighet, Arbetsförmedlingen, är i större utsträckning än andra granskade myndigheter transparent vad gäller att rapportera brister i jämställdhetsarbetet och lyfter fram att myndigheten inte bidragit i tillräcklig utsträckning till de jämställdhetspolitiska målen. Anledningen till detta kan ha flera förklaringar:

För det första har regeringen under flera år styrt Arbetsförmedlingen med specifika uppdrag där jämställdhet prioriterats och då framför allt riktat med fokus på kvinnor med utländsk bakgrund och kort eller ingen utbildning. Myndighetens uppdrag vad gäller jämställdhetsintegrering har sålunda kombinerats med särskilda uppdrag som rör jämställdhet, något som ytterligare tydliggjort regeringens prioritering av jämställdhet för myndigheten. Det gör att Arbetsförmedlingen befinner sig under en ständig granskning och uppföljning, vilket innebär att myndigheten löpande återrapporterar och redovisar resultat. Även om jämställdhetsuppdragen primärt fokuserat på en viss ”grupp”, kan jämställdhetsarbetet också spilla över på den övriga verksamheten och på så sätt gynna fler kvinnor än endast målgruppen. En indikation på att Arbetsförmedlingen är en myndighet som styrs mot jämställdhet är även att jämställdhetsintegreringsmålet är det enda mål i regleringsbrevet med återrapporteringskrav för verksamheten.

För det andra kan också den tydliga styrningen resultera i att jämställdhetsfrågorna har fått ökad prioritet och utrymme i Arbetsförmedlingens verksamhet.

För det tredje kan en förklaring vara att svårigheter att nå målen passar in i berättelsen om Arbetsförmedlingen. Anslagen till myndigheten har skurits ned kraftigt senaste åren och den genomgår även en total reformering där stora organisatoriska förändringar har behövt göras. I ett sådant läge kan myndigheten också visa sämre resultat och svårigheter att klara uppdraget. Genom att lyfta svårigheter att nå uppsatta mål och genomföra uppdraget, kan Arbetsförmedlingen också visa på behov av ytterligare medel i nästa budget. Arbetsförmedlingens generaldirektör skriver i förordet att det varit ett intensivt år, men att hon ”med stolthet kan konstatera att medarbetare och chefer varje dag har gjort sitt yttersta för att leverera” och att hon hoppas på ”mer stabilitet, arbetsro och framtidstro” nästa år. Det är en berättelse om en myndighet som trots svårigheter och externt orsakade problem, gör sitt yttersta och där slutet förhoppningsvis blir bra genom ökade medel och med det förbättrade resultat.

Att myndigheters årsredovisningar, vid sidan av det huvudsakliga syftet, ges andra funktioner som att kommunicera inåt i organisationen och att marknadsföra sig mot medborgare och andra aktörer, får också följderna att årsredovisningen inte är ett ändamålsenligt dokument för Regeringskansliet. Samtidigt som årsredovisningarna innehåller mer information än vad som motsvarar mottagarens behov, finns också risken för att information som ställer mer grundläggande frågor om verksamheten trängs undan (se även SOU 2007:75). Därför är det av största vikt att myndigheterna synliggör eventuella osakliga könsskillnader, analyserar hur, när och varför dessa uppstår samt följer upp om de leder till ett ojämnt utfall och vad det har för effekter på de jämställdhetspolitiska målen för att regeringen ska få de underlag som behövs för att kunna styra myndigheterna på bästa sätt i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen.

4 Att mäta effekter, nå resultat och styra mot jämställdhet – slutsatser och rekommendationer

Som kommissionens fördjupade kartläggning och analys av årsredovisningarna visar är det inte alltid myndigheter, trots att de har regeringens uppdrag att göra det, redovisar och analyserar statistik utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Bristen på jämställdhetsanalyser är inte endast avgränsat till årsredovisningar utan är ett generellt problem som uppmärksammats av tidigare utredningar och rapporter.

4.1 Behov av konkret styrning och uppföljning

Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86) konstaterade att det behövs en mer sammanhållen styrning av jämställdhetspolitiken som ger förutsättningar att följa upp och analysera utvecklingen avseende jämställdhet i samhället. Styrningsaspekten diskuterades även av JA-delegation (SOU 2015:50) som menar att det krävs en tydligare styrning och uppföljning för att jämställdhetsaspekterna och jämställdhetskONSEKVENSERNA ska beaktas i alla delar av myndigheternas verksamhet, inklusive medborgarservice, budgetarbete och upphandlingar. Kommissionen ser också att en tydligare styrning och uppföljning är viktigt för ökad jämlikhet inom grupper av kvinnor och män.

Regeringen har genomfört en rad insatser för att stärka styrning och uppföljning av jämställdhetspolitiken, bland annat genom inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten och genom arbetet med jämställdhetsintegrering i Statliga myndigheter (JIM). Statskontorets utvärdering av JIM-programmet under perioden 2013–2018 visade att arbetet varit förhållandevis framgångsrikt och att regeringen i flera

delar skapat goda förutsättningar för att myndigheterna ska kunna bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen, samt att myndigheterna genomfört omfattande arbete med god potential (Statskontoret 2019). Statskontoret påpekade att regeringen styr JIM-programmet på ett kraftfullt sätt och prioriterat jämställdhet, men samtidigt inte gett tillräcklig vägledning till myndigheterna. Myndigheterna efterfrågade mer verksamhetsanpassat stöd. Vidare lyfte Statskontoret upp vikten av att tillhandahålla en stödfunktion till myndigheterna och att regeringen bör använda Regeringskansliets samlade jämställdhetskompetens för att löpande styra myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering.

Sedan 2018 har Jämställdhetsmyndigheten uppdrag att stödja myndigheterna i deras arbete med jämställdhetsintegrering och en ny programperiod för JIM under åren 2020–2025 har beslutats av regeringen. Myndigheten har även uppdrag att utveckla och tillämpa en modell för ett systematiskt erfarenhetsutbyte om jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering. Uppdraget sker i samarbete med ESV, Kriminalvården, Skatteverket och Vetenskapsrådet. Till sammans med ytterligare tio myndigheter kommer dessa att ingå i erfarenhetsutbytet under 2021.

Vi bedömer att den granskning vi genomfört kan utgöra ett värdefullt underlag både till Jämställdhetsmyndigheten och till regeringen i det fortsatta arbetet inom JIM-programmet under den nya programperioden 2020–2025. Vår sammanställning av fördelningen av stödresurser visar i avsnitt 2 och i den fördjupade kartläggningen och analysen i avsnitt 3 att det i de flesta fall riktas för lite fokus hos myndigheterna på att strukturera och systematiskt analysera och utvärdera vilka effekter de delar av verksamheten som berör medborgarkontakter har för kvinnor och män samt vilka konsekvenser det kan få för den ekonomiska jämställdheten.

JA-delegationen föreslog en starkare styrning genom att regeringen skulle skärpa kraven på myndigheter att arbeta med jämställdhet. Vidare föreslogs att det övergripande uppdraget att jämställdhetsintegrera verksamheten successivt bör införas i myndigheternas instruktioner och att regleringsbrevens bör innehålla tydliga krav på åiterrapportering av hur verksamheten bidragit till att uppfylla de jämställdhetspolitiska mål som är tillämpliga i respektive fall. Regeringen har sedan dess fört in jämställdhetsskrivningar i instruktioner för ett flertal myndigheter som bedömdes centrala för genomförandet av

jämställdhetspolitiken. Det är även fler myndigheter som fått återrapporteringskrav avseende jämställdhetsintegrering.

Kommissionen noterar att vi i de granskade myndigheternas årsredovisningar inte ser resultatet av de förordningsförändringar som trädde i kraft 2019, då analyser av skillnader i den könsuppdelade statistiken är frånvarande på många ställen i flera myndigheters årsredovisningar.¹ Även om det är nya regler och de granskade årsredovisningarna är de första som gjorts sedan förordningsförändringen, har myndigheterna under lång tid haft i uppdrag att redovisa könsuppdelad statistik. Det är därmed inte heller någon nyhet att regeringen har lättare att förstå och följa upp de siffror som redovisas av myndigheterna om de följs av förklarande och analyserande texter.

Att styrning ger resultat konstaterar också Jämställdhetsmyndigheten (2020) i rapporten med samma namn. Det är när myndigheter får konkreta uppdrag som de vidtar åtgärder och uppnår resultat. Jämställdhetsmyndigheten poängterar att det krävs tydliga problemformuleringar och riktade uppdrag, tillsammans med att myndigheter ges ekonomiska förutsättningar, för att jämställdhetsarbetet ska ge resultat. Med andra ord står det klart att när regeringen tydligare styr mot jämställdhet får det en direkt inverkan på i vilken utsträckning jämställdhetsintegrering praktiseras. Som har diskuterats under avsnitt 3 har också regeringens tydliga styrning mot jämställdhet resulterat i att jämställdhetsfrågorna fått ökad prioritet och utrymme i Arbetsförmedlingens verksamhet.

Vidare svarar också satsningar med inriktning på en uttalad problembild och sträcker sig över tid bättre mot de jämställdhetspolitiska målen. Ett sådant exempel som Jämställdhetsmyndigheten lyfter fram är de politiska satsningar på förlossningsvård och kvinnors hälsa som nyligen genomfördes (2020). Utgångspunkten togs i behovet av att stärka vården i graviditetskedjan och adressera underprioriteringen av vissa sjukdomar och diagnoser som i högre grad drabbar kvinnor. Här menar Jämställdhetsmyndigheten att tydligheten i uppdraget och dess långsiktighet gav en bättre måluppfyllelse än det annars skulle ha gjort.

¹ Sedan 2018 är myndigheterna skyldiga att analysera och bedöma resultaten och utvecklingen utifrån ett könsperspektiv, det räcker alltså inte att endast redovisa könsskillnader utan tillhörande kommentarer eller analyser (Förordning (2000:605) om årsredovisningar och budgetunderlag).

4.2 Utmaningar att mäta effekter av jämställdhetsarbete

Som diskuterats i avsnittet om den fördjupade kartläggningen och analysen är det svårt att följa upp vilka effekter som myndigheternas jämställdhetsarbete har i form av ett mer jämställt utfall. Jämställdhetsmyndigheten menar att få myndigheter kan visa att deras resultat av utvecklad verksamhet har tydliga effekter på samhällsnivå kopplat till de jämställdhetspolitiska målen. Det ska dock inte tolkas som att det inte finns effekter av myndigheters arbete eller satsningar, utan snarare som att myndigheterna själva har svårt att påvisa eller tolka dem (Jämställdhetsmyndigheten 2020). Därför, menar Jämställdhetsmyndigheten, krävs det även riktade politiska prioriteringar i kombination med samverkan mellan myndigheter för att överbygga sektorsansvar för att möta större samhällsutmaningar och omfördela makt och resurser som jämställdhetspolitiken syftar till. Här ser kommissionen att de nya reglerna för årsredovisningar kan bidra till ökat fokus på effekterna av myndigheters verksamhet, och därmed fyller en viktig funktion för att ytterligare stärka arbetet med jämställdhetsintegrering. Men det bygger också på att myndigheterna gör det de är ålagda att göra samt att de har kompetens för att genomföra analyser. Ett ytterligare problem som vi har visat i avsnitt 2 och 3, är bristen på redovisning av könsuppdelad statistik trots att uppgifter om juridiskt kön finns tillgänglig.

Kommissionen konstaterar att samtidigt som det finns statistiska uppgifter som inte används för att göra jämställdhetsanalyser, saknas det data inom andra områden. Ett sådant exempel är de oförklarade könsskillnader som diskuteras i avsnitt 2. Ofta beror oförklarade skillnader på att offentlig statistik som SCB ansvarar för inte fångar upp den processdata som finns hos myndigheter för att studera exempelvis skillnader i handläggningstider, eller ansökningsdata för att studera skillnader i bedömningar för olika ansökningar. Vi kan också konstatera att myndigheterna inte alltid har den kompetens och analyskapacitet som behövs för att genomföra mer kvalificerade analyser av egna data.

Kommissionens anser att det alltså behövs mer forskning och kunskap som lyfter fram vad som fungerar, för vem och varför. Som avsnitt 2 visar är forskning som studerar hur en jämställd fördelning av offentliga stödåtgärder kan åstadkommas bristfällig.

4.3 Behov av fortsatta kvantitativa och kvalitativa analyser

Både kvantitativa och kvalitativa studier är nödvändiga verktyg för att bygga upp kunskap om hur myndigheters arbete för ökad jämställdhet vad gäller fördelning av stöd och åtgärder kan bedrivas. Som granskningen ovan visar går det genom kvantitativ analys att fastställa könsskillnader i myndigheternas fördelning av stöd och åtgärder. Även om det i ett enskilt fall inte tycks vara problematiskt då skillnaderna är små, blir det problematiskt på ett aggregerat plan. Enstaka fall syns oftast inte och upplevs därför inte som ett problem. Vad som därför är viktigt att betona är att det för att kunna *identifiera* systematik behövs stora mängder data. Vidare krävs även en ansats där analysen försöker *närma* sig kausalt samband, något som är svårt. Ett sätt att närma sig en sådan analys är dock, som Kommissionen har bett myndigheterna göra, att kontrollera för olika faktorer. I dessa analyser ser vi hur små signifikanta skillnader som ackumuleras kan få betydande effekter över tid för enskilda individer. Ett exempel är att de små skillnaderna som identifierades hos flera myndigheter som CSN, Arbetsförmedlingen och Skatteverket, finns inom en rad olika områden. Likt den studie som Cheung (2018) gjorde kan alltså små skillnader per månad få stora konsekvenser när det analyseras över tid eftersom gapet mellan kvinnor och män ökar över tid i takt med att de små skillnaderna ackumuleras. Det blir också problematiskt för de enskilda individerna om det finns flera skillnader till exempel vid olika ärenden och av olika handläggare så att små enstaka skillnader ackumuleras.

För att myndigheter ska kunna identifiera och åtgärda de osakliga könsskillnaderna behöver beslut, bedömningar och bemötande på handläggarnivå studeras utifrån flera angreppssätt. Genom etnografiska metoder som form av observationer och intervjuer, men även kvalitativt utformade aktgranskningar och textanalyser samt kvantitativa studier i form av regressionsanalyser kan den kunskap som myndigheter behöver för att förändra arbetssätt genereras, vilket bidrar till ett mer jämställt utfall. Likaså kan experimentella studier generera sådan kunskap. Här vill kommissionen också understryka att det är viktigt att de som genomför dessa studier har såväl adekvat metodologisk kompetens som kunskap om genus och jämställdhet.

Vi ser även ett behov av ett mer strukturerat och systematiskt analysarbete som utvärderar vilka effekter verksamheten har för kvinnor och män och vilka konsekvenser detta kan få för den ekonomiska jämställdheten. Sådana studier utgör värdefulla underlag för mer konkreta problemanalyser av hur myndigheterna kan bistå i relation till målet för ekonomisk jämställdhet och förbättrade möjligheter för uppföljning.

Kommissionen anser att myndigheterna i större utsträckning behöver göra analyser som undersöker en jämställd fördelning av insatser, stöd, åtgärder och förmåner där ett flertal relevanta variabler samtidigt inkorporeras i analyserna. Det är myndigheterna själva som har verksamhetsdetaljerna om de relevanta ärendeuppgifterna och de interna myndighetsprocesserna. Att fler variabler än kön inkluderas i analyser av hur myndigheters stöd och resurser fördelas är viktigt för att se skillnader inom gruppen kvinnor och gruppen män. Genom att bryta ned statistik i fler kategorier kan myndigheter också studera om det finns fler aspekter, till exempel ålder, funktionsnedsättning eller etnisk bakgrund, som kan påverka fördelningen av stöd och åtgärder. Ett sådant exempel är att myndigheter med möjligheter till detta, som Skatteverket och Pensionsmyndigheten, även undersöker skillnader i handläggning av ärenden som berör utlandsfödda/infödda kvinnor och män. Utredningen *Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor* (SOU 2017:92) lämnade också ett förslag på att utreda möjligheterna att införa ett tredje juridiskt kön då transpersoner kan exkluderas i kartläggningar och uppföljningar som baseras på kön.

4.4 Långsiktighet och kontinuitet ger framgång

Kommissionen anser vidare att det krävs långsiktighet och kontinuitet för att åstadkomma jämställdhet i fördelningen av offentliga stödåtgärder. Det finns exempel på myndigheter som har bedrivit ett systematiskt analysarbete för att minska könsskillnader i den egna verksamheten kopplat till bemötande, beslut och bedömningar. Till exempel har Vetenskapsrådet arbetat med jämställdhetsobservationer som verktyg för att öka jämställdheten i sina egna bedömningsprocesser, vilket har lett till en mer formaliserad process med tydligare riktlinjer för bedömningar, ökad medvetenhet och generellt en högre

kvalitet i processerna (Vetenskapsrådet 2020). Sedan 2012 har myndigheten regelbundet genomfört observationer som studerar möten där sakkunniga diskuterar ansökningar om forskningsbidrag som har kommit till myndigheten. Arbetet ingår i ett bredare jämställdhetsarbete inom myndigheten, där syftet inte är att bevisa orsaksamband utan snarare att ta fram underlag för diskussion och lärande för kvalitetsförbättringar av myndighetsprocessen.

Ytterligare exempel är Arbetsförmedlingen (se PM *Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder* som är en del av Kommissionen för jämställda livsinkomsters redovisning) samt Skatteverket. Skatteverkets analyser visar att kvinnor i större utsträckning än män får ett mindre varmt bemötande och ett mindre utrymme att få inflytande över möten med handläggare. Män följs med dit de ska, medan kvinnor får en riktning utpekad. Handläggarna är också mer engagerade i att hjälpa de manliga medborgarna. Skillnader i bemötande var tydligast mellan grupper av människor med olika etniska bakgrunder (Kontigo 2018, Skatteverket 2018).

4.5 Fokus på implementering och risk för diskriminering

Kommissionen vill framhålla att det inte är så enkelt att starkare styrning och fler hårda styrmedel kommer lösa den ojämsställda fördelningen av stöd och resurser på svenska myndigheter. Styrning är mer än ”bara” det som sker på politisk nivå i form av regeringsuppdrag och lagstiftning, vilket innebär att fokus behöver riktas mot hela styrningskedjan. Ty det är på myndigheter som politiska beslut omsetts till praktik och det är de tjänstepersoner som arbetar på myndigheterna i olika led som genomför de politiska besluten. Politiken formas av och i den kontext där den implementeras.

Vad som sker längst ned i styrningskedjan, det vill säga i mötet mellan myndigheter och medborgare är därför centralt för att förstå när, hur och varför myndigheters verksamheter brister i jämställdhet och stöd och resurser fördelas ojämsställt. Det är också i den slutgiltiga implementeringen av politiken, längst ned i styrningskedjan som en av två centrala faktorer som kan förklara orsaken till den ojäms-

ställda fördelningen återfinns: hur diskriminering, fördomar och stereotypisering får genomslag i myndighetsutövningen.

I avsnitt 2 redovisades olika exempel på förekomsten av osakliga könsskillnader i fördelningen av statliga stödåtgärder inom ett antal politikområden. Osakliga könsskillnader är inte samma sak som oförklarade könsskillnader, utan handlar om skillnader i fördelningen som beror på en diskriminerande handling. Handlingen i sig kan vara medveten eller omedveten, men själva handlingen är diskriminerade för individen som drabbas. Det innebär dock inte att en sådan handling alltid kan visas vara diskriminerande enligt gällande lagstiftning. Det finns flera studier som visar att diskriminering är omfattande, särskilt när det gäller etnisk diskriminering (se en sammanfattning i Ahmed 2015, Vetenskapsrådet 2018). Mycket av den diskriminering som sker är subtil och resultatet av omedvetna och stereotypa föreställningar om olika personer och grupper utifrån egenskaper som ”den andre” förmodas ha. Det finns en rad studier inom olika discipliner som visar att det stöd och den hjälp som personer får från myndigheter kan skilja sig åt beroende på kön och bakgrund på grund av att tjänstepersoner tenderar att utgå ifrån stereotypa bilder och förutfattade meningar (se bland annat Bredström & Gruber 2015, Herz 2012, Stensöta Olofsdotter 2010, Arai m.fl. 2020, Peralta Prieto 2011 Neergaard 2004).² Studier visar också att personer med funktionssättning och nedsatt arbetsförmåga i större utsträckning än de som inte har det, har upplevt att de har blivit utsatta för diskriminering. Av dessa är en större andel kvinnor än män (Jämställdhetsmyndigheten 2019b, SCB 2019b).

En nyligen genomförd forskningsstudie visar att utrikes födda personer särbehandlas vid kontakter med svenska kommuner (Hammarstedt & Ahmed 2019). Författarna till studien gjorde ett fältexperiment med två fiktiva namn som vardera kontaktade samtliga 290 svenska kommuner med identiska mejl angående om att få information om tillvägagångssättet för att ansöka om förskoleplats. Det enda som skiljde mejlen åt var att varannan slumpmässigt utvald kommun kontaktades av en fiktiv person med ett typiskt manligt

² Regeringen gav i november 2020 Forum för levande historia i uppdrag att kartlägga kunskap om människors erfarenheter av rasism i kontakt med svenska myndigheter och andra offentliga verksamheter då regeringen konstaterar att det inte finns någon samlad bild av vilken kunskap som finns om människors erfarenheter av rasism i kontakter med svenska myndigheter och andra offentliga verksamheter. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 24 september 2021.

svenskt namn och de övriga av en med ett typiskt manligt arabiskt namn. Resultaten visade att de med ett typiskt arabiskt namn i mindre utsträckning fick svar från kommunen inom tio dagar, ett svar som innehöll färre ord och i mindre utsträckning en personlig hälsning jämfört med de med ett typiskt svenskt namn. Studier visar också att föreställningarna i hög grad är könade och att kvinnor som upplevs som ”utländska” tenderar att framställas som mindre intresserade av lönearbete och mer fokuserade på hem och barn än andra kvinnor (Ennerberg 2017, Larsson 2015).

Hur denna diskriminering tar sig uttryck visar en rapport från Arbetsförmedlingen där det studeras hur och när stereotypa föreställningar får genomslag på lokala arbetsförmedlingar och vad det kan innebära för möjligheterna för kvinnor med olika etnisk bakgrund att ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser (Larsson 2019). Rapporten visar att arbetsförmedlare, när de ska balansera krav och resurser utvecklar olika typer av arbetsstrategier. Det tar sig uttryck som att arbetsförmedlarna tillskriver utrikes födda kvinnor egenskaper som ”svårjobbade” eller ”omotiverade”. Ofta ställs dessa kvinnor mot män som anses vara mer ”drivna” och ”på”. Dessa uppfattningar påverkar hur arbetsförmedlarna förhåller sig till kvinnor respektive män i möten och kontakter. Utrikes födda kvinnor anvisas i högre grad till insatser med syfte att uppfylla aktivitetskraven, snarare än med syfte att insatsen ska leda till jobb. Män matchas i större utsträckning mot lediga arbeten eller hänvisas till arbetsmarknadsnära insatser. Vidare visar rapporten att de arbetsstrategier arbetsförmedlarna utvecklar för att förenkla sitt arbete och spara tid tenderar att drabba kvinnor med kort utbildning och liten arbetslivserfarenhet.

När tjänstepersoner, som forskningen visar, utgår från stereotypa föreställningar och det i sin tur påverkar bedömningar, beslut och bemötande kan den ojämlika fördelningen sålunda bero på diskriminering. Det kan också innebära att individer, beroende på kön, hudfärg, bakgrund, kläder, språkkunskaper, namn, funktionsnedsättning etcetera får sämre bemötande samt mindre stöd och hjälp, något som i förlängningen kan innebära att de får en mer utsatt ekonomisk och social position än andra individer. Det innebär även att de politiska prioriteringar och jämställdhetsåtgärder som görs från regeringen, riskerar att försvinna när politiken omsätts till praktik på den lokala nivån.

4.6 Betydelsen av strukturella faktorer

Ytterligare en central faktor som kan förklara orsaken till den ojämställda fördelningen av stöd och resurser är selektionsmekanismer. Selektionsmekanismerna har att göra med strukturer som påverkar kvinnors och mäns faktiska livsvillkor, förutsättningar och attityder. Trots till synes könsneutrala regelverk kan olika hinder i regelverken påverka kvinnors och mäns valmöjligheter olika. Det gör att utformningen av insatser snarare ska förstås som könsblinda, då de utgår ifrån att system är könsneutrala. Det kan till exempel handla om att kvinnors högre uttag av föräldraledighet slår mot kvinnors möjligheter att bedriva företag. Ett annat exempel är att majoriteten av de arbetsmarknadsutbildningar som Arbetsförmedlingen erbjuder riktar sig mot manligt dominerade branscher. Likaså tenderar individbaserade faktorer bortförklara eller osynliggöra strukturella faktorer.

4.7 Rekommendation för fortsatt myndighetsanalys

Som nämnts ovan anser kommissionen att det finns behov av såväl kvantitativa som kvalitativa studier för att ge ytterligare kunskap för att motverka osakliga skillnader i myndigheternas fördelning av stödåtgärder till kvinnor och män. Sådana studier bör med fördel kunna genomföras inom myndigheterna. Studierna bör inkludera frågor om bemötande och bedömning på handläggarnivå, samt sätta detta i relation till betydelsen av strukturella faktorer. Som kartläggningen i avsnitt 3 visar finns det också genomgripande brister hos myndigheterna vad gäller att analysera och utvärdera vilka effekter verksamheten har för kvinnor och män, flickor och pojkar, samt för olika grupper av kvinnor och män, flickor och pojkar och vilka konsekvenser detta kan få för den ekonomiska jämställdheten.

Kommissionen rekommenderar därför att de granskade myndigheterna initierar egna projekt, alternativt ges särskilda uppdrag från regeringen att närmare analysera förekomsten av osakliga könsskillnader. I samband med detta kan myndigheterna se över brister i redovisning och analys av könsuppdelad statistik, samt utifrån detta vidare analysera verksamhetens möjliga konsekvenser för ekonomisk jämställdhet.³ Dessa analyser bör ske internt på myndigheterna

³ Myndigheterna bör även i större utsträckning samköra den egna myndighetsdatan med den offentliga statistiken som SCB tillhandahåller.

och bidra till myndigheternas arbete under den nya programperioden för JIM. Vidare anser kommissionen att dessa analyser bör utgå från en intersektionell ansats. Sådana studier skulle ge underlag för mer konkreta problemanalyser av hur myndigheterna genom sina respektive verksamheter kan bidra till måluppfyllelsen vad gäller målet för ekonomisk jämställdhet och förbättrade möjligheter för uppföljning.

5 Översyn av myndigheters information och vägledning

5.1 Om deluppdraget och urval av myndigheter

I detta avsnitt redovisas den översyn som kommissionen har gjort av hur myndigheter genom information och vägledning skapar möjligheter för kvinnor och män, flickor och pojkar att göra informerade val kopplat till livsinkomster.

Kommissionens översyn omfattar 21 myndigheter vars verksamhet på olika sätt kan påverka individers inkomster.¹ Vi inkluderar även två statliga bolag i översynen.² Myndigheterna och bolagen har försett kommissionen med underlag om olika aspekter av hur de informerar och vägleder kvinnor och män/flickor och pojkar, samt hur detta relaterar till deras befintliga jämställdhetsuppdrag.

Avsnittet är strukturerat utifrån centrala teman som framkommit under analysen av det material som myndigheterna och bolagen har skickat in. Först redogörs för två grundläggande aspekter av jämställd information *Språk och tillgänglighet* samt *Bildval och riktad kommunikation*. Därefter fokuseras ett antal huvudsakliga områdena i översynen, *Information som syftar till normbrytande val*, *Information om olika utfall om könsskillnader*, samt *Information om ekonomisk påverkan*. Vidare lyfts frågor om *Automatiserade bedömningar och AI* samt *Nudging*.

Vi har valt att redogöra för generella iakttagelser och trender och utifrån det illustrera med representativa exempel, i stället för att

¹ Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Konsumentverket, Kronofogden, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens servicecenter, Tillväxtverket, Universitets- och högskolerådet (UHR) Universitetskanslersämbetet (UKÅ), Upphandlingsmyndigheten, Vetenskapsrådet samt Vinnova.

² Almi och Samhall.

redovisa varje myndighet för sig eller redogöra för alla exempel som finns. Att en myndighet inte nämns under ett visst avsnitt eller att inga exempel från denna redovisas, innebär alltså inte att den saknar arbete inom ett visst område. Samtidigt innebär det inte heller att en myndighet som används som exempel i ett tema driver jämställdhetsarbete inom andra områden.

I en avslutande analys identifieras och diskuteras ett antal utmaningar som framträder i myndigheternas information och vägledning.

5.2 Språk och tillgänglighet

Kommissionen för jämställda livsinkomster ska anlägga ett intersektionellt perspektiv. Jämställdhetsinsatser och analyser bör ta hänsyn till frågor om exempelvis mångfald och tillgänglighet. Redovisningen av översynen inleds därför med frågan om hur myndigheter och bolag tar hänsyn till språk och tillgänglighet i sin information till kvinnor och män.

Generellt framstår det i materialet att myndigheterna tar frågor om språk och tillgänglighet på allvar. Då webbplatsen hos myndigheterna uppges vara den centrala kommunikationskanalen och dit medborgare och andra som söker information ofta hänvisas vidare till, finns hos flertalet myndigheter en strävan efter att det ska vara så enkelt och tillgängligt som möjligt. Det inbegriper såväl möjligheter att tillgodogöra sig informationen på flera olika sätt som på olika språk.

Att använda klarspråk och på så sätt kommunicera med ett enkelt och begripligt språk återkommer genomgående i myndigheternas svar som en given utgångspunkt för texter.³ Flera myndigheter uppger också att de, som de är skyldiga till, följer språklagen.⁴ Dock är

³ Se www.isof.se/sprak/klarsprak.html.

⁴ Språklag (2009:600) innebär till att medborgare har rätt att använda finska, meänkieli och samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt finska och samiska vid skriftliga kontakter med Riksdagens ombudsmän liksom med Justitiekanslern, Försäkringskassan, Skatteverket och Diskrimineringsombudsmannen. I kontakt med personer med andra minoritetspråk ska myndigheterna enligt förvaltningslagen tolka och översätta när det behövs (se webbriktlinjer.se/lagkrav/sprak/ språk för mer information). Se också www.digg.se/om-oss/nyheter/2018/lagen-om-tillganglighet-till-digital-offentlig-service.

det ingen av myndigheterna som nämner funktionsrättskonventionen.⁵

Hur mycket av informationen på myndigheternas webbplatser som översätts till andra språk och även vilka språk skiljer sig. Att delar av informationen finns tillgänglig på engelska är dock genomgående hos de flesta myndigheterna. Likaså har de större myndigheterna med medborgarkontakter översatt delar av sin information till flera andra språk.

Försäkringskassan och Skatteverket (som även omfattas av särskilda bestämmelser i språklagen) är två av de myndigheter som uppger att de informerar på flera olika sätt. Till Försäkringskassan finns möjlighet att ringa direkt till myndigheten och tala med handläggare på engelska, arabiska eller polska, och för en rad andra språk kan samtal bokas in. Skatteverket uppger att de arbetar med ett grundpaket för webbplatsen på de vanligaste invandrar språken, nationella minoritetsspråk och teckenspråk. Det ska vara skrivet på klarspråk och anpassat för personer som inte kan svenska så bra. Med de vanligaste invandrar språken menas de fem till tio största bland de som talas av grupper som har invandrat till Sverige de senaste sex åren. Skatteverket uppger att anledningen till detta är att det är den tid det beräknas ta för att förstå samhällsinformation på svenska.

Ett annat exempel på hur myndigheter anpassar information är hur Folkhälsomyndigheten under covid-19-pandemin översatt materialet om pandemin till teckenspråk, lätt svenska och uppläst. Information har också översatts till 30 språk utöver svenska, varav tre av dessa går att få uppläst.

Flera myndigheter uppger också att de, när de tar fram nya funktioner, gör det så att kraven enligt den internationella standarden uppfylls.⁶ Vinnova är också en av myndigheterna som uppger att de strävar efter en högre nivå än standarden.⁷

⁵ Funktionsrättskonventionen är en FN-konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som Sverige ratificerade 2008. Läs mer:

www.regeringen.se/

globalassets/regeringen/dokument/socialdepartementet/funktionshinder/konvention-om-rattigheter-for-personer-med-funktionshinder-a4-webboptimerad.pdf.

⁶ WCAG 2.1AA är en standard för tillgänglighet och fungerar som officiella riktlinjer för hur man bör arbeta med webbplatser i offentlig sektor (se DIGG för mer information <https://webbriktlinjer.se/wcag/>).

⁷ Läs mer på www.vinnova.se/tillganglig.

5.3 Bildval och riktad kommunikation

En annan grundläggande aspekt vad gäller jämställd information rör bildval. Hur män och kvinnor, flickor och pojkar representeras i bilder och illustrationer bidrar till att skapa och bekräfta föreställningar och idéer om vem som är lämplig för en viss utbildning och ett visst arbete. Det bidrar också till att reproducera normer om föräldraskap, kroppar, hudfärg, sexualitet, religion och sexuellt uttryck. Hur myndigheter väljer att illustrera och bilda sätta det material och den information de producerar sänder också signaler och skapar normer om vem och vilka som det offentliga Sverige ser som lämpliga för olika samhällliga positioner och funktioner.

Att arbeta med inkluderande kommunikation och medvetna bildval återkommer hos ett flertal myndigheter. Flera uppger att de genom att tänka på hur kvinnor och män, flickor och pojkar representeras i bilder och illustrationer försöker undvika att reproducera stereotypa uppfattningar om manligt och kvinnligt i sitt material. Vidare återkommer flera myndigheter till att de också arbetar för att kvinnor och män i olika ålder samt med olika hudfärg och religiösa markörer ska synliggöras.

Flera myndigheter uppger att de arbetar utifrån instruktioner och checklistor som har tagits fram för detta ändamål. Det tar sig ofta formen av ett frågebatteri som den som väljer bilder bör ställa sig. Följande exempel är hämtade från CSN:s Checklista för bilder och kan ses som representativ för den typ av frågor som återfinns i myndigheternas material:

- Speglar bilden den mångfald som finns i samhället? (inkludera utan att markera)
- Hur många kvinnor/män finns det på bilderna?
- Är bilden tagen i en miljö som stämmer med ämnet?
- Vad gör personen på bilden?
- Är personen aktiv eller passiv?
- Om det är fler personer på bilden, hur förhåller de sig till varandra?
- Vilken kameravinkel används?
- Känns bilden naturlig även om du skulle byta kön på personen?

- Om det var du på bilden, hade du velat bli framställd på samma sätt?⁸

Flera myndigheter knyter arbetet med medvetna bildval till det specifika politikområde de verkar inom. Arbetsförmedlingen uppger att de genom bildval tydligt vill markera att alla kan arbeta inom den specifika branschen oavsett kön, ålder och hudfärg. Det innebär till exempel att myndigheten väljer foton på yrkesutövande personer som tillhör det underrepresenterade könet i sina yrken. Vidare produceras särskilt material som är riktat mot vissa målgrupper, till exempel specifikt till kvinnor med kort utbildning som har svårare att få arbete. Avsikten är att motivera till fortsatta studier eller yrkesutbildning.

Ett annat exempel är Kronofogden som arbetar förebyggande mot skuldsättning. I framtagandet av ett material som vänder sig till barn och unga har myndigheten arbetat tillsammans med ungdomar.⁹ Det har inneburit att representanter för målgruppen har deltagit under framtagandet genom att läsa manus och karaktärsbeskrivningar och i samtal med dessa har jämställdhetsperspektivet tagits upp. Vidare uppger myndigheten att medvetna val kring framställningar av barn och unga gjorts, till exempel är det en tjej som är e-sportare och inte en kille. Ett annat exempel är att det i materialet är både killar och tjejer som ”gör bus” som leder till skadestånd.

Det finns även ett par myndigheter som i sina riktlinjer för bildval fokuserar på vikten av hur personer med funktionsnedsättning representeras. En av dessa är MUCF som i sin så kallade varumärkeshandbok diskuterar att personer med funktionsnedsättningar ofta bara syns i sammanhang som handlar om just funktion, och att det därför är viktigt att välja det normkritiska sättet att kommunicera minst lika ofta som det normativa.¹⁰ Dock kan kommissionen konstatera att det är få myndigheter som betonar vikten av att inte reproducera normer om funktionalitet.

⁸ CSN, Checklista inkluderande kommunikation, Checklista för bilder.

⁹ Se www.kronofogden.se/skuldkollen.html.

¹⁰ Se MUCF, *Varumärkesplattform*, Kapitel 2, Så uttrycker vi oss (material till kommissionen).

5.4 Information som syftar till normbrytande val

En central fråga för kommissionens översyn är hur myndigheterna och bolagen förser kvinnor och män, flickor och pojkar med information som främjar normbrytande val och jämställdhet. Som diskuterades i avsnitt 2 spelar studie- och yrkesval en stor roll för individers livsinkomster. Likaså har uttag av föräldrapenning och grad av arbetstid en påverkan på såväl inkomster i närtid som på den framtida pensionen. Att myndigheter inom ramen för sitt uppdrag och verksamhet visar på fler möjligheter och bidrar till att förändra normer, kan ha stor betydelse. Val av bilder som diskuteras ovan är ett sådant exempel. Ytterligare sätt är att myndigheter genom information och vägledning upplyser om de möjligheter som finns att agera eller välja på andra sätt än normen.

Kommissionens analys visar att myndigheter i kontakter med medborgare redogör för olika alternativ som finns och på så sätt bidrar till att öppna för andra val än det som kvinnor och män generellt gör. Det vanligaste exemplet är att myndigheter på sina webbplatser och i andra kanaler tydligt informerar om olika möjligheter som finns och på så sätt strävar efter att ge en bild som visar på flera olika handlingsalternativ än det som utifrån rådande normer ses som det mest självklara. Denna typ av information är sällan kopplad till någon specifik jämställdhetsinformation utan är snarare ett exempel på hur myndigheter anstränger sig för att ge en bred och saklig information, riktad till alla medborgare oavsett könstillhörighet.

Exempel på den typen av information finns hos Försäkringskassan. Genom att redogöra för vilka möjligheter som finns i form av att dela upp uttag av ersättningar, och att förkortningar av arbetstiden kan påverka deras sjukpenninggrundande inkomst (SGI), får föräldrar information som kan innebära att de får ökad kunskap av konsekvenser av olika val. Försäkringskassan konstaterar emellertid att myndigheten i relation till ersättningar som närståendepenning eller omvårdnadsbidrag på sin webbplats informerar att de kan delas mellan flera personer, men att det inte finns information om fördelar med jämställt användande. En anledning till att sådan information saknas kopplat till detta är, enligt Försäkringskassan, att myndig-

heten inte har något särskilt jämställdhetsuppdrag vad gäller dessa ersättningar.¹¹

Information kopplat till specifika jämställdhetsuppdrag

Försäkringskassan har fått uppdrag av regeringen att verka för ett jämställt användande av föräldrapenning och för denna ersättning ges mycket specifik jämställdhetsinformation.¹² Myndigheten uppger att de informerar om regelverket för ersättningen och möjligheterna att dela på dagarna på en mängd olika sätt: webbplatsen, e-tjänster, i myndighetens kontakter med föräldrar via telefon, e-post och på Facebook. Den finns också en webbtjänst, *Vänta barn-guiden*, för blivande föräldrar. Guiden genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Den informerar om rättigheterna att vara föräldraledig, att dagarna i normalfallet delas mellan två föräldrar, hur hushållets ekonomi påverkas, om föräldralön från arbetsgivare och fördelarna med att dela ersättningen lika. Här finns också information om hur individers livsinkomst påverkas av olika handlingsalternativ. Det finns till exempel en länk till Pensionsmyndighetens webbplats som informerar om hur föräldraledighet och deltidsarbete kan påverka pension och livsinkomst. Myndigheten uppger också att blivande föräldrar kan delta i webinarium som syftar till att informera om föräldraförsäkringen och vikten av ett jämställt uttag. I samband med mors- och farsdag genomförs ibland särskilda informationssatsningar genom pressutskick och information i sociala medier.

Det finns flera exempel på myndigheter som ger tydlig jämställdhetsinformation. Även Socialstyrelsen har ett regeringsuppdrag knutet till föräldraförsäkringen. Syftet är att föräldralediga kvinnor och män som tar emot försörjningsstöd ska förberedas för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande efter föräldraledigheten. Inom uppdraget sammanställs och sprids exempel på arbetssätt och insatser som erbjuds av vissa kommuner och som riktas till föräldralediga kvinnor och män som tar emot försörjningsstöd.¹³ Socialstyrelsen

¹¹ Ungefär 70 procent av mottagarna är kvinnor och endast 30 procent är män. Detta mönster har varit oförändrat sedan närståendepenningen infördes. Det är också få som utnyttjar möjligheten att dela på ersättningen. En studie visar att endast 18 procent vårdas av fler än en person (Närståendepenning bland kvinnor och män, Korta analyser 2018:5).

¹² Regleringsbrev för Försäkringskassan 2020.

¹³ Uppdraget redovisas december 2020 på www.kunskapsguiden.se.

har tagit fram flera publikationer som lyfter jämställdhet om ekonomiskt bistånd.¹⁴

Att uppmuntra normbrytande studie och yrkesval

Flera myndigheter uppger även att de arbetar för att uppmuntra till normbrytande studie- och yrkesval. Det sker framför allt genom att lyfta fram goda exempel samt genom stöd- och utbildningsmaterial för professioner som möter medborgare i sitt arbete. Arbetsförmedlingen berättar att myndigheten bland annat arbetar med motiverande artiklar, yrkesfilmer, och webinarier.¹⁵ Det statliga bolaget Samhall uppger att de arbetar för att fler kvinnor ska pröva traditionellt manliga arbetsuppgifter och vice versa. Information sker genom filmer, affischer, APT-träffar, Samhalls interna tidning samt i medarbetarsamtal. Vidare berättar bolaget att det för att öka andelen kvinnor som går till ett nytt jobb utanför Samhall, lyfter goda exempel som kan inspirera. Samhall har även särskilda studiebesök på arbetsplatser för kvinnor.

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) och Skolverket vänder sig båda mot utbildningsväsendet i jämställdhetsarbetet. MYH uppger att de för att bidra till att bryta könsbundna utbildnings- och yrkesval lyfter fram goda exempel från utbildningsanordnare och branscher som har bidragit till att bryta traditioner. Myndigheten har tagit fram stödmaterial till utbildningsanordnare för arbetet med jämställdhet i konst- och kulturutbildningar och utbildningar inom yrkeshögskolan.¹⁶ Där förmedlar MYH att varken myndigheten eller utbildningsanordnarna kan göra allt för att uppnå jämn könsfördelning i utbildningarna, men att alla kan göra något. Myndigheten håller även riktade informationsträffar till yrkesaktiva vägledare, som har samma syfte och innehåll.

¹⁴ Kartläggning av socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd ur ett jämställdhetsperspektiv (www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2018-11-7.pdf), Att öka förutsättningar för egen försörjning – Unga vuxna i verksamheten ekonomiskt bistånd: (www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2017-6-13.pdf), Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar (www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2017-11-11.pdf).

¹⁵ Arbetsförmedlingen, *Fler tjejer till byggbranschen!*, 2018. www.arbetsformedlingenplay.se/podcast/fler-tjejer-till-byggbranschen (Hämtad 2020-10-02).

¹⁶ Jämställd utbildning – Ett stödmaterial för arbetet med jämställdhet i konst- och kulturutbildningar. MYH 2019/5060, Jämställd utbildning – Ett stödmaterial för arbetet med jämställdhet inom yrkeshögskolan. MYH 2020/1108.

Skolverket har haft ett regeringsuppdrag om att främja jämställdhet inom skolväsendet där en del av det uppdraget är att ta fram insatser för stärkt kvalitet och jämställdhetsperspektiv i studie- och yrkesvägledningen (Skolverket 2011). Skolverket uppger att myndigheten tagit fram en prototyp för ett verktyg som stöd för personal i förskoleklass och fritidshem för att utmana föreställningar om yrken och vidga elevernas perspektiv. Syftet är att med ett lättillgängligt stöd tidigt påbörja en process hos barnen för att på längre sikt bidra till väl underbyggda studie- och yrkesval (Skolverket 2019). Skolverket har också tillsammans med Malmö Universitet tagit fram ett metodmaterial om jämställdhet, normkritik och studie- och yrkesvägledning för att stärka studie- och yrkesvägledningen i skolväsendet (Wikstrand & Lindberg 2015). Vidare har Skolverket genomfört en rad fortbildningsinsatser i form av föreläsningar, där jämställdhet genomgående har varit ett inslag eftersom det kompensatoriska uppdraget är viktigt inom studie- och yrkesvägledning. Den största insatsen var det så kallade *Utbildningspaketet Skola-arbetsliv* (Skolverket 2019).

Situationsspecifik information

Bland myndigheterna finns exempel på riktad och situationsspecifik information som syftar till normbrytande val. Ett sådant exempel är att addera fler upplysningar än de som medborgaren i kontakter med myndigheter ber om. Försäkringskassan är en myndighet som i sina medborgarkontakter arbetar så. Den berättar att när individer ringer till Försäkringskassan för att fråga om ersättningar som exempelvis närståendepenning eller föräldrapenning, informeras dessa om ersättningens utformning och möjligheterna att dela på dagarna. Även Arbetsförmedlingen uppger att de i mötet med nyanlända som deltar i etableringsprogrammet informerar om att det går att dela på föräldradigheten.

5.5 Information om olika utfall om könsskillnader

För att understödja information som syftar till att främja jämställdhet, kan upplysningar om statistik om könsskillnader vara en viktig del.¹⁷ I det materialet om myndigheters information och vägledning som kommissionen samlat in framkommer att en del myndigheter använder statistik om könsskillnader i syfte att belysa skillnader mellan kvinnor och män. I detta fall handlar det alltså inte om åiterrapporter och uppföljningar till regeringen, utan om direkt kommunikation till medborgare och andra som myndigheten vänder sig till. Ett exempel är Försäkringskassan som på sin webbplats redogör för hur uttaget av föräldrapenning fördelas mellan kvinnor och män och där diskuterar fördelar med att dela föräldraledigheten mer lika mellan två föräldrar.¹⁸

Vidare uppger flera myndigheter att de genom att synliggöra könsskillnader i material och information vill skapa möjligheter för individer och aktörer att göra egna analyser. Myndigheten för ungdom- och civilsamhällesfrågor (MUCF) berättar att de könsuppdelar all statistik i enkäter för att aktörer som använder myndighetens material ska ha en möjlighet att synliggöra och analysera könsskillnader i det egna arbetet. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) uppger att de i rapporter om etablering på arbetsmarknaden vänder sig till potentiella studenter. I rapporterna analyseras ställningen på arbetsmarknaden efter studier i högskolan för olika grupper. I analyserna används kön som en övergripande indelningsgrund och ett av syftena är att belysa skillnader mellan kvinnor och män. Ett annat exempel där en myndighet använder sig av statistik för att belysa skillnader mellan könen, är hur Folkhälsomyndigheten under covid-19-pandemin i sin kommunikation till medborgare har valt att redovisa skillnader i smittotal mellan män och kvinnor.

5.6 Information om ekonomisk påverkan

Ett ytterligare steg för att stärka information ur ett jämställdhetsperspektiv, förutom att påvisa relevant könsuppdelad statistik, är att ge tydlig information om vilka ekonomiska effekter olika val kan ha.

¹⁷ I avsnitt 3 och 4 har vi analyserat och diskuterat hur och i vilken utsträckning centrala myndigheter redovisar och analyserar utfallet av sin verksamhet på kön i sina årsredovisningar.

¹⁸ Se www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/dela-lika/.

Myndigheter kan, genom att informera medborgare om hur olika val och ageranden kan få olika ekonomiska konsekvenser, skapa möjligheter för medborgare att göra mer informerade val – så kallad nudging (se också avsnitt 5.8). Det handlar inte om att styra individer att agera på ett visst sätt, utan om att bistå med kunskap om vad olika val kan få för ekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt.

Ett sådant exempel är, som har nämnts ovan, Försäkringskassan som uppger att de informerar om hur individers livsinkomst påverkas av olika handlingsalternativ kopplat till uttag av föräldrapenning. Dock, konstaterar myndigheten, gör den inte det kopplat till andra ersättningar som omvårdnadsbidrag, trots att det får stora ekonomiska konsekvenser om en förälder under en längre tid nyttjar ett helt omvårdnadsbidrag på egen hand.

En annan myndighet som uppger att de informerar om ekonomiska konsekvenser är Pensionsmyndigheten. På webbplatsen kan medborgare läsa om hur deltidsarbete kan påverka den framtida pensionen genom att exemplifiera olika inkomster och avtalsområden inom tjänstepensionen. Myndigheten informerar även i flera kanaler om möjligheten att överföra sin premiepension till den partner som tjänar mindre under en kortare eller längre period.¹⁹ Pensionsmyndigheten uppger också att den har tagit fram informationsmaterial till nyblivna föräldrar om att det är bra att dela på föräldraledigheten samt hur de kan agera för att den intjänade pensionen kan bli mer jämställt fördelad mellan föräldrarna. Myndigheten uppger också att den försökt att attrahera kvinnor i sina kampanjer och informationsaktiviteter eftersom kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män, tar mer tillfällig föräldrapenning, har lägre inkomst än män och generellt har ett lägre intresse av att sätta sig in i sin pension.

Andra myndigheter är inte lika utförliga, men uppger att de informerar om ekonomi och försörjning. Arbetsförmedlingen uppger att de informerar om de ersättningar som personer kan få och att dessa är sjukpenning- och pensionsgrundande och därmed även påverkar andra socialförsäkringsförmåner, som exempelvis föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Informationen syftar även till att individen ska förstå konsekvenserna av att inte uppfylla sina skyldigheter, eftersom det kan leda till att personen mister rätten till ersättning.

¹⁹ www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/vad-paverkar-din-pension/smabarnstiden-kan-paverka-din-pension.

Migrationsverket uppger att de inte informerar asylsökande om långsiktiga konsekvenser av olika handlingsalternativ, då myndigheten inte har det uppdraget och asylprocessen är en tillfällig situation för den enskilde. Det samma gäller hjälp för individen att göra informerade val ur ett jämställdhetsperspektiv. I de delarna hänvisar Migrationsverket till webbplatsen Information Sverige.²⁰

Kommissionen kan konstatera att flera myndigheter, även om de själva inte beskriver det i termer av nudging, genom att informera om ekonomiska konsekvenser av olika val förser medborgare med information som kan bidra med mer övervägda beslut och även leda till ökad ekonomisk jämställdhet på sikt. Kommissionen anser att det är ett enkelt, men effektivt sätt, att hjälpa kvinnor och män att fatta beslut som kan bidra till ökad jämställdhet.

Ekonomiska effekter av studie- och yrkesval

Flera myndigheter informerar också om hur olika utbildnings- och yrkesval kan påverka inkomsten. Till exempel har UKÄ i rapporter undersökt om högre utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskarnivå lönar sig inkomstmässigt och hur lönepremien ser ut för olika examina respektive inom olika forskningsområden, samt inkomstnivå efter examen från högskolan.²¹ I alla analyser undersöks skillnaderna i inkomst mellan könen.

MYH säger att det inte är förenligt med myndighetens uppdrag att ha jämförelser med lönestatistik mellan utbildningar, men att myndigheten skulle kunna inkludera information om vilka långsiktiga ekonomiska konsekvenser alternativet studera kontra inte studera har. Det skulle kunna handla om att visa på värdet för livsinkomsten av att ha läst en eftergymnasial utbildning inom någon av de utbildningsformer som MYH ansvarar för. Dock konstaterar myndigheten att det inte är något som sker i dag.

²⁰ Se www.informationsverige.se.

²¹ Hur värderas högre utbildning? Analys av arbetsmarknadens lönepremie för högskoleutbildning, Rapport 2020:1, Hur värderas en forskarutbildning? En jämförande studie av individer födda 1970–1985 med och utan examen på forskarnivå, Rapport 2019:24, *Inkomster fem år efter examen från högskolan*, Statistisk analys, 2019.

Simuleringsverktyg kan motbevisa myter

Några av de myndigheter som ingår i kommissionens översyn uppger att de har tagit fram simuleringsverktyg för att individer ska kunna göra olika beräkningar. CSN är en av dem. Myndigheten tillhandahåller en simulering där den som vill låna pengar för studiemedel kan beräkna hur återbetalningen av lånen kan se ut när den inte längre uppbär studiemedel.

Ett liknande upplägg har Försäkringskassan genom planerings- och beräkningsverktyget *Föräldrakollen* där föräldrar och blivande föräldrar kan räkna på hushållets inkomst under föräldraledigheten. Verktøget tar hänsyn till föräldralön, det vill säga den extra lön som de flesta arbetsgivare med kollektivavtal betalar under föräldraledighet. Med föräldralön är det vanligt att hushållets gemensamma ekonomi gynnas av att den som tjänar mest (ofta män) också är föräldraledig mest. Syftet är att ge en rättvisande bild av privatekonomin under föräldraledigheten och slå håll på myten att ett hushålls gemensamma ekonomi gynnas av att den förälder som tjänar minst (ofta kvinnor) är föräldraledig mest.

Kommissionen menar att simuleringsverktyg, som det Försäkringskassan använder, framstår som effektiva medel för att ge information ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är emellertid relativt få myndigheter som använder sig av simuleringsverktyg specifikt i syfte att påvisa jämställdhetseffekter av olika val. Dock anser kommissionen att det är viktigt att myndigheterna såväl utvärderar om verktygen används i tillräcklig utsträckning samt om de leder till att individer fattar mer jämställda beslut (se RiR 2020a).

5.7 Automatiserade bedömningar och AI

En betydelsefull aspekt av myndigheters och bolags vägledning och information till kvinnor och män rör automatiserade bedömningar och artificiell intelligens (AI), samt vilken påverkan detta kan ha ur jämställdhetssynpunkt. Myndigheter använder sig av olika typer av maskinella bedömningar och automatiserat beslutsfattande i kontakter med medborgare. Dessa har fördelen att de inte bara effektiviserar myndigheternas verksamheter utan kan även påverka bedömningar

och beslut. På många myndigheter pågår utvecklingsarbete inom olika områden för att testa detta.²²

Automatiserade bedömningar

Vinnova uppger att de använder ett digitaliserat bedömningsverktyg vid bedömning av inkomna ansökningar och där specifika jämställdhetskriterier är integrerade.

Försäkringskassan uppger att den använder maskinell hantering i handläggning av flertalet ersättningar och bidrag. I de flesta fall handlar det om inslag av automatisering i ärendehantering, till exempel genom att vissa moment sker maskinellt. I några fall är handläggningen automatiserad i stor utsträckning, det gäller till exempel tillfällig föräldrapenning. I dessa fall är handläggningen helt uppbyggd på de regelverk som finns kopplade till ersättningen och bygger på strukturerade data.²³ Automatiserade bedömningar i ärenden där det finns ett större bedömningsutrymme hos handläggaren uppger Försäkringskassan är svårare att automatisera och det är inte heller så utvecklat hos myndigheten. För att automatisera bedömningar av ostrukturerade data används inslag av artificiell intelligens.²⁴

Försäkringskassan uppger också att det pågår ett projekt med en textanalys-applikation som ger stöd till medarbetare i analys av medicinska underlag, som till exempel läkarintyg. Applikationen identifierar den mest relevanta informationen, fångar upp nyckelord och analyserar underlaget. I dessa fall menar myndigheten att det finns en risk för att systemet tränar sig på data med könsbias. För att säkerställa att ingen diskriminering byggs in konstaterar Försäkringskassan att det krävs kontinuerliga granskningar, robusta algoritmer, transparens och spårbarhet.

Även Arbetsförmedlingen uppger att myndigheten delvis använder automatiserade bedömningar som en rekommendation till bedömning och beslut. I myndighetens fall handlar det om urvalet till matchningstjänster där ett statistiskt bedömningsstöd som bygger på ett 30-tal faktorer kopplade till den enskilda individen och till

²² Se RIR 2020:22 för en genomgång.

²³ Med strukturerad information avses här data som är maskinellt tolkningsbar och anges i hanterbara format så som data som finns i fasta fält i en post eller fil.

²⁴ Med ostrukturerad information avses här fritext, tal, utlåtanden från läkare, bilder och så vidare.

arbetsmarknaden, bland annat ålder, kön, utbildning, erfarenhet och bostadsort. Bedömningsstödet avser att ge arbetsförmedlare ett stöd i beslutsfattandet. Vidare använder Arbetsförmedlingen statistiska bedömningsstöd för att styra arbetssökande till handläggare som har kompetens att fatta beslut om en viss insats, något som myndigheten menar skapar bättre förutsättningar för en mer effektiv hantering av beslut. Arbetsförmedlingen uppger också att arbetssökande som vid inskrivningen uppger att de kommer att påbörja en anställning eller utbildning inom 90 dagar erbjuds en automatiserad arbetsmarknadspolitisk bedömning och en planering med standardiserade aktiviteter. Arbetsförmedlingen uppger att den har påbörjat ett arbete om etisk AI.

AI-lösning för mindre könad medborgarinformation

Skatteverket uppger att de har en AI-lösning i form av en chattrobot. Skatti, på webbplatsen som kan svara på allmänna frågor utan personuppgifter. Myndigheten anger att Skatti har en oklar könsidentitet och följer riktlinjer för jämställd och inkluderande kommunikation. Ett sådant exempel som redovisas är att Skatti i stället för ord som mamma/pappa/dotter/son använder orden förälder och barn i sina svar (oavsett hur frågeställaren uttryckt sig). Skatti varierar inte heller sina svar beroende av vem som ställer frågan, det finns alltid ett bestämt svar till en fråga (om än varierat ställt). Skatteverket arbetar med etisk AI, och myndigheten uppger att de kommer att vara piloter i ett jämställdhetsprojekt som drivs i samverkan med Jämställdhetsmyndigheten och AI Sustainability center och som finansieras av Vinnova.²⁵ Även Försäkringskassan kommer att medverka i projektet.

Möjligheter och risker med AI

På arbetsmarknaden finns stora möjliga fördelar med AI. I och med att arbetsmarknaden är djupt präglad av såväl medvetna som omedvetna fördomar hos dem som väljer jobbsökande, kan AI vid rekryteringsprocesser vara en framgångsfaktor för att hantera eventuella bias och diskriminering. Omedvetna fördomar ökar under tidspress;

²⁵ AI Sustainability center är ett center för ansvarsfull utveckling av artificiell intelligens och samlar företag, forskare och myndigheter. Läs mer: www.aisustainability.org.

om en rekryterare har många ansökningshandlingar att gå igenom under stark tidspress blir det lätt att lägga fokus på de ansökningshandlingar från personer som liknar de som brukar rekryteras. Är det redan en mansdominerad bransch blir det lätt att en söker efter något som redan präglar branschen, vilket befäster den redan könade arbetsmarknaden. Dock finns det också stora risker med dessa typer av bedömningar, till exempel kan maskinella system vars AI-algoritmer som tränas på historisk data förstärka en redan befintlig diskriminering.

Det gäller alltså att den data som AI tränas på är neutral, för annars byggs bias och diskrimineringen in i systemet. Detta kan vara ett bekymmer för myndigheter som utvecklar en maskininlärningsalgoritm utifrån tidigare fattade beslut, då, som diskuteras i avsnitt 4, flera studier har visat att tjänstepersoners stereotypa uppfattningar och fördomar påverkar hur de bemöter och bedömer medborgare. Om hänsyn inte tas till detta i träningsdata kan det få stora negativa konsekvenser.

5.8 Nudging – att ”knuffa” mot ökad jämställdhet

I kommissionens direktiv nämns frågor om vägledning och proaktivt arbete med jämställdhet kopplat till exempelvis utformning av förval och blanketter hos myndigheter. Detta relaterar till termen ”nudging”. Kommissionen har bett myndigheter och bolag som har ingått i översynen att redovisa om de arbetar med olika former av nudging i relation till jämställdhet.

Riktad information som använder sig av olika former av ”nudging”, eller ”knuffar” kan förändra beteenden eller leda till mer väl-informerade ställningstaganden. Vi har ovan redogjort för hur myndigheter genom information och vägledning vill ge medborgare möjligheter att göra val och fatta beslut som bryter mot könsstereotypa mönster och som kan påverka inkomster på kort och lång sikt. Dock är det få av de tillfrågade myndigheterna som uppger att de explicit arbetat med nudging kopplat till jämställdhet, eller som har valt att beskriva sitt proaktiva informationsarbete i termer av nudging.

En myndighet som använder termen är Vinnova, som hänvisar till projektet *The Yes Way*.²⁶ Genom finansieringen av projektet, som

²⁶ Se www.theyesway.se.

har utformats och drivits lokalt med uppgiften att utbilda och stötta inkubatorer i jämställdhetsintegrering och normkritiskt förhållnings-sätt, uppger Vinnova att inkubatorerna har gjort informerade val ur ett jämställdhetsperspektiv.²⁷

Ytterligare en myndighet som uppger att de arbetat med nudging är Försäkringskassan. Myndigheten arbetar med ett pilotprojekt som handlar om beteendeinsikter (där nudging är en del) och jämställt uttag av föräldrapenning. Pilotprojektet stödjer sig på tidigare kvalitativa studier som visar att olikkönade föräldrapar som planerar sin föräldraledighet i god tid också tenderar att dela mer jämställt på föräldrapenningen. Myndigheten uppger att ambitionen är att sätta en insats under 2021.

Skatteverket säger att de arbetar för att det ska vara ”lätt att göra rätt och svårt att göra fel” genom att ”puffa” i rätt riktning. Ett sådant exempel, om än inte kopplat till kön, är att information i deklarationen är förfylld. Skatteverket berättar också om tidigare arbeten på servicekontoren, där man har uppmärksammat att handläggare tenderade att vända sig till mannen i möten med olikkönade par och även prata om kvinnan i tredje person, lett till förändrade arbets sättet så kvinnan inkluderades samtalen när ärendet berörde henne.²⁸ Flera kontor har också arbetat aktivt med att tydligt ge id-kort etcetera direkt till kvinnan det berör och säga att det är hennes, efter att ha uppmärksammat att det förekommer att en del män har velat ta hand om sin frus id-kort och ha det i sin egen plånbok. Skatteverket menar att även om det inte handlar om informerade val, är det ansträngningar av nudging-karaktär för att stärka kvinnor som egna aktörer med rätt och förmåga att företräda sig själva.

Ett liknande arbete med bankkort berättar Migrationsverket om och uppger att även om informationen om bankkort till asylsökande inte är jämställdhetsanpassad, ska varje vuxen person i respektive hushåll erhålla ett eget bankkort av jämställdhetsskäl. Vidare uppger myndigheten att de också delar barnens dagersättning mellan föräldrarna om det är möjligt.

²⁷ En inkubator eller företagskuvös är en organisation med syfte att främja och underlätta ny-startade företags väg mot tillväxt och lönsamhet.

²⁸ Skatteverket var tidigare ansvarig myndighet, numera är det Statens servicecenter.

5.9 Sammanfattande analys

Inledningsvis kan kommissionen konstatera att de tillfrågade myndigheterna generellt tar frågor om språk och tillgänglighet på allvar. Likaså arbetar ett flertal myndigheter för att deras kommunikation ska vara inkluderande, till exempel i form av vilka typer av bilder som används i olika material. Det kan innebära att myndigheterna arbetar utifrån checklistor eller instruktioner så att individer med olika kön, hudfärg, kroppar eller kläder framställs på ett inkluderande och icke-diskriminerande sätt. Dock är det väldigt få myndigheter som i sina riktlinjer inkluderar funktionalitet och individer med funktionsnedsättning – vilket kommissionen anser är en brist.

Flera myndigheter arbetar med information som syftar till normbrytande val av olika slag. Det vanligaste är att myndigheter på sin webbplats eller andra kanaler upplyser om de olika möjligheter som finns och genom informationen visa på olika handlingsalternativ. Vidare informerar myndigheter om hur olika val och handlingsalternativ kan påverka inkomsten. Ett exempel som kan kopplas till den könsuppdelade arbetsmarknaden är UKÄ som i rapporter undersöker hur högre utbildning lönar sig inkomstmässigt och hur lönepremien ser ut för olika examina samt var inkomstnivåer ligger efter högskoleexamen.

Ett annat sätt att öka medvetenheten om hur olika val kan ge olika ekonomiska utfall är att använda simuleringsverktyg där medborgare kan testa olika utfall. Försäkringskassans simuleringsverktyg där blivande föräldrar kan räkna på hushållsinkomster vid föräldraledighet tar även hänsyn till föräldralön, det vill säga den extra lön som arbetsgivare kan betala under föräldraledighet, som ofta gör att den gemensamma ekonomi gynnas av att den som tjänar mest också är föräldraledig. Verktöget uppmuntrar, genom att bistå med ytterligare information än om de egna ersättningsarna, till mer jämställda val. Kommissionen tror att simuleringsverktyg kan bidra till att underlätta för medborgare att göra övervägda val kring ekonomi och att fler myndigheter bör överväga om de kan använda sådana på sina webbplatser.

Flera myndigheter informerar också om vilka ekonomiska effekter olika val kan ha. Ett positivt exempel är Pensionsmyndigheten som visar hur olika val kan påverka den framtida pensionen, till exempel genom att exemplifiera hur deltidsarbete påverkar såväl inkomster som olika avtalsområden inom tjänstepensionen. Myndigheten vänder

sig också till nyblivna föräldrar och informerar om varför det är bra att dela på föräldraledigheten samt även hur föräldrar kan agera för att den intjänade pensionen ska bli mer jämställt fördelad mellan föräldrarna.

Även om myndigheter genom information och vägledning vill förenkla för medborgare att göra val och fatta beslut som bryter mot könsstereotypa mönster, är de få som explicit arbetar med nudging kopplat till jämställdhet.

Kommissionen anser att nudging är ett enkelt, och effektivt sätt, att underlätta för kvinnor och män att kunna fatta beslut som kan bidra till ökad jämställdhet och något fler myndigheter bör göra. Där finns sålunda ett utvecklingsområde för myndighetsverige.

I översynen framkommer att myndigheter, genom att informera om hur olika val kan få olika ekonomiska konsekvenser, strävar efter att underlätta för medborgare att göra val som inte följer normer. Däremot återkommer ett flertal myndigheter till att de inte utformar information utifrån ett uttalat jämställdhetsperspektiv då myndighetens kommunikation ska vara allmängiltig, faktabaserad och opartisk. Det gör också att myndigheter uppger att det inte är aktuellt att ha någon uttalad information med uppgifter om långsiktiga ekonomiska konsekvenser av olika handlingsalternativ utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Även här kan kommissionen konstatera att det finns utrymme för förbättringar och utveckling.

Vad som också står klart är att de myndigheter som har ett riktat uppdrag kopplat till jämställdhet för en viss del av verksamheten informerar och vägleder om detta i betydligt större utsträckning än vad som sker annars. Det syns till exempel tydligt hos Försäkringskassan som genom uppdraget att verka för ett jämställd användande av föräldrapenning gör det i olika typer av information och i samtliga kanaler de använder för att kommunicera med medborgare, medan de inom andra ersättningar till föräldrar där också uttaget påverkar inkomsten inte berör jämställdhet alls. Kommissionen vill därför understryka vikten av att myndigheter, oavsett om de har ett särskilt jämställdhetsuppdrag eller inte, när det är möjligt genomgående informerar om fördelar och nackdelar med olika val.

När det material som kommissionen har samlat in analyserats har också en rad utmaningar identifierats. Dessa utmaningar är något som myndigheterna i olika grad och i olika situationer ställs inför.

I denna avslutande del redogör och diskuterar vi vad de kan innebära kopplat till kvinnor och mäns livsinkomster.

Inget uppdrag, ingen verkstad

Även om det är regeringen som styr myndigheter genom instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag, kan myndigheter själva initiera arbeten eller ta initiativ som ligger inom ramen för deras övergripande uppdrag. Men som diskuterats i avsnitt 4 tenderar det vara just en direkt styrning och riktade uppdrag som ger mest konkret resultat för jämställdhetsarbetet.

Flera myndigheter återkommer i sina underlag till kommissionen, till att de saknar förutsättningar eller resurser att arbeta mer med jämställdhet i information och vägledning, än vad de redan gör. Sammanställningen av myndigheternas svar visar också att huruvida information och vägledning har ett jämställdhetsperspektiv, i ett visst område eller en viss del av verksamheten, tenderar att vara uppdragsstyrt. Flera myndigheter uppger att exempelvis en utbildning, en viss information om verksamheten etcetera, inte har ett jämställdhetsperspektiv eller väger in eventuella skillnader för kvinnor och män just därför att de inte anser att de har något specifikt uppdrag att göra det.

Ett tydligt exempel är hur Försäkringskassan informerar om föräldraförsäkringen, där myndigheten har ett tydligt regeringsuppdrag att göra detta ur ett jämställdhetsperspektiv, men hur detta inte sker i relation till omvårdnadsbidraget, där myndigheten inte har något sådant specifikt uppdrag. Även om det är betydligt fler individer som använder föräldraförsäkringen än omvårdnadsbidraget, kan ett ojämnt uttag få stora ekonomiska konsekvenser för de individer som omfattas, och det skulle vara rimligt att myndigheten arbetade med information avseende jämställdhet även när det kommer till denna ersättning.

Som forskning visar tenderar jämställdhetsarbetet att avta när myndigheter inte längre har ett specifikt eller riktat uppdrag eller när ett projekt avslutats (Lindholm m.fl. 2011). Det är också något som bland annat syns hos Migrationsverket som berättar att de i olika perioder haft olika handlingsplaner och styrdokument för likvärdig behandling. I regleringsbrevet för 2015 fick Migrationsverket ett uppdrag att ta fram en handlingsplan för jämställdhetsintegrering för

perioden 2016–2018 och i samband med detta gjordes en genomlysning av myndighetens verksamhet utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Det ledde till att ett antal riskområden identifierades och arbeten för att komma till rätta med det initierades. Sedan handlingsplanen för jämställdhetsintegrering löpte ut vid årsskiftet 2018/2019 ingår Migrationsverkets arbete med jämställdhetsintegrering i det bredare arbetet för likvärdig behandling. Dock visar den fördjupade analys som Migrationsverket genomfört på uppmaning från kommissionen att jämställdhetsproblem som uppmärksammades igenomlysningen 2015 kvarstår (se avsnitt 3).²⁹

Kommissionen anser därför att regeringen kan behöva se över om uppdrag att informera och vägleda ur ett jämställdhetsperspektiv bör förtydligas inom myndigheternas jämställdhetsintegreringsuppdrag.

Perspektivträngsel och svårigheter att prioritera

Ytterligare en utmaning som framträder i materialet är kopplat till att myndigheterna uppger att kön inte alltid är det som är den avgörande faktorn inom ett visst område eller uppdrag. Det kan kopplas till att antalet perspektiv som ska integreras i offentliga verksamheter och i varandra har blivit allt fler. Utöver jämställdhet ska andra aspekter av ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet och olika former av diskriminering hanteras. Detta kan leda till att så kallad perspektivträngsel, det vill säga att perspektiv som jämställdhet, hållbarhet och diskrimineringsfrågor tränger ut varandra.

Ett exempel på perspektivträngsel påtalas av Upphandlingsmyndigheten. Myndigheten konstaterar att den i sin strategiska plan har ett ställningstagande som heter ”helhetstänk gällande hållbarhet” och att myndigheten på samma sätt skulle kunna arbeta med jämställdhetsperspektivet framöver. Men, betonar Upphandlingsmyndigheten, att prioritera jämställdhetsfrågor betyder troligtvis en nedprioritering utav ett annat område och att myndigheten måste ha med sig det i helhetsbedömningen av verksamhetsplaneringen.

Flera myndigheter återkommer i sina svar till att det är andra frågor än jämställdhet som kan vara mer centrala, och att andra aspekter eller faktorer än kön är mer relevanta, i vissa fall. Det kan handla

²⁹ Det gäller att mannen i en familj fortfarande i de flesta fall görs till huvuddossier. Det är en administrativ åtgärd, som får praktiska konsekvenser, bland annat att kallelser som rör hela familjen skickas till mannen.

om att individers utbildningsnivå, bakgrundsförhållanden eller anställningsvillkor anses ha större betydelse för ett visst område än vilket kön en har. Det innebär också, att när myndigheter ska prioritera var fokus i ett uppdrag eller arbete ska riktas, väljer de att rikta in sig mot en avskild grupp och inte väga in fler faktorer eller aspekter

En sådan tendens finns till exempel hos CSN när myndigheten diskuterar hur den har resonerat kring sitt uppdrag att sprida kunskap om studiestödet i syfte att främja en breddad rekrytering till studier och nå grupper som annars inte hade valt att studera. CSN konstaterar att kön är en faktor som har betydelse för valet att studera vidare efter gymnasiet och val av utbildning, men eftersom den faktor som har störst betydelse är föräldrars utbildningsbakgrund så har man i uppdraget valt att främst rikta sig mot unga från studieovana hem.

Kommissionen anser dock att jämställdhet alltid bör ingå i analyser även om andra faktorer ses som grundläggande. Även om föräldrars studiebakgrund är den enskilt mest avgörande faktorn för om en individ studerar vidare efter gymnasiet, är det som avsnitt 2 visar en sned könsfördelning av såväl gymnasieprogram som högskoleutbildningar. Kommissionen vill därför understryka att det alltid går att inkludera jämställdhetsaspekten, även om analysen som i CSN:s fall, riktas mot en grupp med viss utbildning, samt att det ligger i myndigheternas uppdrag att göra detta.

Kan lika information till alla motverka jämställdhet?

Att myndigheter, och myndighetsanställda, i sin verksamhet ska vara sakliga och opartiska i beslut, samt att rättvisa och förutsägbarhet ska präglade den statliga verksamheten är grundläggande för offentlig förvaltning. Vidare ska medborgare i kontakter med myndigheter behandlas lika samt att myndigheterna ska hålla sig till sina uppdrag. Objektivitet är en av sex principer i den statliga värdegrunden som alla anställda i staten ska arbeta utifrån.³⁰

Den statliga värdegrunden utgår alltså från en universell syn på rättvisa där den lika behandlingen och bemötandet är det mest rättvisa – alltså att alla får ta del av samma information och vägledning. Men här uppstår också svårigheter, anser kommissionen, som myn-

³⁰ Se www.forvaltningskultur.se/statliga-vardegrunden/.

digheter behöver hantera då det reser frågor som om en lika behandling och information verkligen är det mest rättvisa, eller om det snarare är mer rättvist med olika bemötande och information då det kan finnas olika behov hos olika grupper i samhället?

Mot bakgrund av vad som framkommer avsnitt 2 och 3, kan kommissionen konstatera att det står klart att det finns en ojämställd fördelning inom en rad olika politikområden som på kort eller lång sikt kan påverka kvinnors och mäns livsinkomster. Vidare visar sammanställningarna och den fördjupade kartläggningen och analysen att myndigheter fördelar stöd och resurser ojämnt mellan kvinnor och män, samt att denna fördelning också i vissa fall tenderar att drabba kvinnor med kort utbildning som nyligen har kommit till Sverige och kvinnor med funktionsnedsättning i större utsträckning än andra. Den ojämna fördelningen reser också frågan om det verkligen är så att det mest rättvisa från myndigheters sida är att utgå från att kvinnor och män ska behandlas lika, då det uppenbarligen inte är fallet sett till hur stöd och resurser fördelas i praktiken?³¹ Här finns alltså en förvaltningspolitisk utmaning. Kommissionen menar att det kan vara motiverat med olika information till kvinnor och män om det syftar till att uppnå mål om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Ett exempel på en myndighet som resonerar om att alla ska ha lika information är Arbetsförmedlingen, som uppger att myndighetens information inte behöver jämställdhetsanpassas då den generellt sett är av vikt för alla oavsett kön. Samtidigt uppger myndigheten att studier som gjorts på Arbetsförmedlingen visar att kvinnors villkor och behov måste vara utgångspunkten i utformningen av både insatser och metoder som används i verksamheten. Med andra ord identifieras behov av att (vissa) kvinnor har behov av specifika insatser, där också information och vägledning behöver förstås som en del.

Vidare så betonar ett flertal myndigheter att information och vägledning ska vara neutral eller objektiv. Att då ta fram särskilt infor-

³¹ Vad rättvisa är och hur det ska anpassas för en modern välfärdsstat har diskuterats av forskare som bland annat statsvetaren Nancy Fraser (2005) som menar att det finns ett politiskt dilemma mellan att sträva efter att omfördela sociala och ekonomiska resurser och att erkänna att det finns särskilda behov hos vissa grupper i samhället. I korthet kan det förklaras med att vi idag inte längre kan utgå från en syn på rättvisa där klassbegreppet står i fokus, utan vi måste också se att det finns typer av kulturell dominans som skapar orättvisor i samhället. Fraser menar att den moderna välfärdsstaten både behöver en politik som strävar efter att alla grupper ska ha samma nivå i samhället, att det ur ett feministiskt perspektiv måste finnas en strävan efter socioekonomisk och resursmässig omfördelning mellan gruppen kvinnor och gruppen män, men också en politik som erkänner att det finns skillnader beroende på ras, kön och sexuell läggning.

mation eller information med ett jämställdhetsperspektiv framställs i sammanhanget som att neutraliteten och objektiviteten åsidosätt för ett icke-neutralt och subjektivt perspektiv. Dock tenderar det som anses neutralt och objektivt att utgå från normativa föreställningar om kön, etnicitet/ras, klass, sexualitet och funktionalitet (se avsnitt 4).

Flera myndigheter uppger också att de bemöter alla lika, oavsett kön. Genom att utbilda anställda i jämställdhet så ska information och vägledning som sker i kontakter mellan myndigheter och medborgare vara oberoende av vem medborgaren är. Konsumentverket är en av de myndigheter som uppger att deras vägledare utbildas i jämställdhet för att undvika att bemöta kvinnor och män olika.

Samtidigt visar studier och analyser som myndigheterna gjort att det finns stora skillnader mellan kvinnor och män vad gäller information och kunskap. Till exempel visar en rapport från Konsumentverket (2018) att det finns stora skillnader i kvinnors och mäns långsiktiga sparande, och bland annat anser kvinnor att det är svårare än vad män gör att hitta oberoende information för att kunna jämföra olika sparprodukter. Kvinnor förlitar också sig i högre grad än män på bankens rådgivare och sin partner, medan män litar i högre grad än kvinnor på sin egen förmåga eller tar del av mer marknadsspecifika källor. Kvinnor ägnar dessutom mindre tid än män åt sitt befintligt sparande samt sparar i färre sparformer. En direkt konsekvens av detta, konstaterar Konsumentverket, är att kvinnor riskerar att inte få del av sina konsumenträttigheter, att förlita sig för mycket på bland annat bankernas rådgivning och att inte ta medvetna beslut kring sitt sparande. Dessa konsekvenser kan leda till sämre ekonomiska förutsättningar på längre sikt.

Pensionsmyndigheten uppger att kvinnor löper större risk än män att få lägre pensioner. Det är också något myndigheten påpekar att de har haft särskilt fokus på i informationskampanjer. Kommissionen anser att det reser frågor som om det skulle kunna ha en positiv inverkan på kvinnors pensioner om Pensionsmyndigheten i möten eller samtal med kvinnor ställer ett urval av frågor som man inte ställer till män för att kunna identifiera om det är en person som löper risk för att få låg pension och därmed kan vara i behov av stöd och vägledning. Likaså kan det kanske också bidra till ett mer jämställt sparande om Konsumentverket i sina kontakter med och information och vägledning till kvinnor, inte bemötte kvinnor och män på

samma sätt inom vissa delar av verksamheten? Kommissionen anser att osakliga skillnader skulle kunna minskas genom riktad information eller vägledning till kvinnor respektive män.

När myndigheter, som exempelvis CSN i årsredovisningar och rapporter (se avsnitt 3), konstaterar att de har en jämställd ärendehantering och att alla ärenden bedöms likvärdigt, föreligger också en stor risk att handläggare i kontakter med medborgare slappnar av och inte är så noga med vilka frågor de ställer och hur de kommunicerar.

Det händer något i mötet – (in)formell information och vägledning

Den sammanställning av myndigheternas information och vägledning som presenteras i denna promemoria handlar om den formella varianten, alltså det material som på olika sätt och i flera led har passerat en rad instanser inom respektive myndighet. Där har anställda med kompetenser om jämställdhet och normer och kunskap om hur myndigheter ska kommunicera på ett inkluderande och tillgängligt sätt deltagit i arbetet med att kvalitetssäkra texter, bilder och andra delar av myndighetens material. Det är alltså den officiella informationen och vägledningen som behandlas i denna promemoria.

Kommissionen konstaterar emellertid att myndigheter också informerar och vägleder medborgare i kanaler som är svårare att kvalitetssäkra och kontrollera. Medborgares myndighetskontakter sker via telefon, mejl, chatt-funktioner och i fysiska möten på lokala kontor. Flertalet myndigheter uppger att anställda genomgår utbildningar i jämställdhet och likabehandling samt att myndigheterna har tagit fram stöd och riktlinjer för jämställt och jämlikt bemötande. Flera myndigheter uppger att chefer och medarbetare ”medlyssnar” under anställdas möten och samtal med medborgare som en del av arbetet med att kvalitetssäkra verksamheten. Almi uppger att bolaget tillsammans med externa forskare arbetar för att säkerställa att all rådgivning är jämställd och inkluderande. Det finns också ett par myndigheter som genomfört studier av anställdas samtal och möten med medborgare.³²

Samtidigt visar studier, som diskuterats under avsnitt 4, att osakliga skillnader i myndigheters bemötande av medborgare beroende

³² Se Skatteverket (2019) och Kontigo (2018) *Jämställt bemötande. Nulägesanalys av bemötande vid fyra servicekontor*.

på kön, hudfärg, utseende, namn, språkkunskaper, kläder och ursprungsland etcetera, påverkar såväl beslut om stöd och resurser som hur medborgare informeras och vägleds i mötet med myndigheter. När tjänstepersoner upplever hög arbetsbelastning och stressiga arbets-situationer tenderar också jämställdhetsarbetet att prioriteras ned – såväl i det interna myndighetsarbetet som i möten med medborgare. Det innebär sålunda att den informella informationen och vägledningen inte alltid går i linje med myndighetens officiella. I stället kan stereotypa föreställningar och förutfattade meningar få genomslag i möten och kontakter mellan myndigheter och medborgare.

De individer som arbetar inom myndigheter och offentlig förvaltning och möter medborgare i sitt arbete, så kallade gatubyråkrater, har ett stort handlingsutrymme knutet till sitt arbete (Brodkin 2008, Lipsky 1980). Detta utrymme är också en förutsättning för att de ska kunna utföra sitt arbete. Deras uppdrag och arbete är för komplext för att detaljregleras, då det kräver att de självständigt fattar beslut utifrån de situationer som uppstår. Även om det inte innebär att gatubyråkrater är fria att agera på egen hand, ger det enskilda individer ett stort inflytande över politikens implementering. Det innebär som statsvetaren Bo Rothstein poängterar att viktiga beslut om tilldelning av resurser eller utformning av offentliga tjänster i praktiken utformas av lokala organ och enskilda tjänstepersoner (Rothstein 2010).

Handlingsutrymmet skapar också utmaningar för myndigheter, för det nödvändiga handlingsutrymme som tjänstepersoner har i sina kontakter med medborgare gör att det också finns öppningar och möjligheter för andra tolkningar, föreställningar och bedömningar, än de av myndigheten fastslagna.

Som forskning visar är det inte sällan som mål, som ter sig förenliga på policynivå, inte så enkelt låter sig verkställas på lokal nivå, då det uppstår målkonflikter som tjänstepersoner behöver lösa inom ramen för sitt arbete (Brodkin 2008, 2011, van Berkel m.fl. 2017, Hill & Hupe 2014). Det kan också leda till att tjänstepersoner utvecklar så kallade speed over need- samt creaming och parking-strategier, det vill säga att de utvecklar arbetssätt där effektivitet och tidsbesparing riskerar att bli överordnat individens behov samt att de satsar på de individer som de kan nå resultat med och ”parkerar” övriga (Brodkin 2008 2011, Lipsky 1980). Detta tenderar som studier av svenska myndigheter har visat att drabba kvinnor i större utsträckning än män (se bland annat Cheung 2018, Larsson 2015, 2019).

Att rikta fokus mot den information och den vägledning som ges av tjänstepersoner och medborgare är därför centralt för en mer jämställd fördelning av stöd och åtgärder. Det som sker i dessa möten – i den information och vägledning som i vissa situationer kan gå mot mer informell – är en viktig faktor för ökad jämställdhet. Det handlar såväl om fysiska möten som de möten som sker via digitala kanaler.

En allt större del av myndigheternas kommunikation sker genom olika digitala kanaler. Det finns också hos flera av de större myndigheterna med medborgarkontakter en strävan efter att medborgare ska kunna få stöd och hjälp på sätt som inte behöver innebära att de har direktkontakt med en specifik tjänsteperson. Ett tydligt exempel är Arbetsförmedlingen som i allt större utsträckning hänvisar arbetsökande till digitala kontaktvägar. Medborgaren ska därför inte stå i kontakt med en specifik handläggare, utan ska kunna få stöd och hjälp baserat på vad de behöver i en viss situation. Under 2019 och 2020 har också en stor andel av Arbetsförmedlingens lokala arbetsförmedlingar avvecklats, samtidigt som myndigheten satsar på att bygga ut de digitala kanalerna. I regleringsbrevet för 2021 har dock myndigheten bland annat i uppdrag att säkerställa en ändamålsenlig lokal närvaro och en likvärdig service i hela landet.

Behoven hos medborgare att kunna besöka myndigheter fysiskt och få svar på frågor, stöd eller hjälp kommer dock kvarstå. För en del individer med funktionsnedsättning fungerar inte alltid de digitala lösningarna, vilket innebär att det behöver finnas möjligheter för direktkontakt. Här har de statliga servicekontoren fått en allt större roll de senaste åren. Det är i dag där som fysiska möten mellan medborgare och statliga myndigheter i stor utsträckning sker.

Statens servicecenter – en aktör för jämställdhet?

Sedan 2019 är Statens servicecenter ansvarig myndighet för servicekontorsverksamheten som tillhandahåller service för de så kallade samverkansmyndigheterna: Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Arbetsförmedlingens ”kundtorgsverksamhet” har också blivit en del av servicekontoren och arbetsökanden och företagare kan nu komma för spontana besök. Totalt har ett 80-tal servicekontor tagit över verksamheten under 2020 och resterande servicekontor får verksamheten under 2021. Totalt finns 117 servicekontor

över hela Sverige. Statens Servicecenter uppger att servicekontoren under 2019 hade cirka 3,5 miljoner besök. Besöken har gått ner under 2020 med anledning av pandemin och beräknas ligga på cirka 3 miljoner besök.

Att Statens Servicecenter kommer bli en ännu mer central aktör i framtiden framgår också av det slutbetänkande som *En utvecklad organisation för lokal statlig service* (DS 2020:29) lämnade till regeringen i december 2020. Där föreslås att ytterligare servicekontor inrätta i såväl gles- och landsbygd som i det som utredningen beskriver som ”socialt utsatta områden som pekats ut av polisen”. Utredningen föreslår vidare att samverkan bör initieras avseende viss allmän service mellan Statens servicecenter och CSN respektive Kronofogdemyndigheten. Utredningen skriver vidare att servicesamverkan mellan Polismyndigheten och Statens servicecenter vore en önskvärd åtgärd. Personalen på servicekontoren är anställda av Statens servicecenter, men arbetet utförs för samverkansmyndigheternas räkning och i deras namn. Samverkansmyndigheterna är fortsatt rättsligt ansvariga för sin respektive ärendehantering. Statens servicecenter uppger att verksamheten vid servicekontoren primärt handlar om att ge upplysningar, vägledning, råd och hjälp till enskilda. För Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket hanterar servicehandläggarna såväl frågor av allmän som fördjupad karaktär och för Arbetsförmedlingen allmänna frågor. Däremot ska servicehandläggarna inte ta sig an komplicerade ärenden eller frågor av svårare karaktär. Servicehandläggarna ska inte heller ge information eller råd på ett så fördjupat sätt att det kan betraktas som handläggning eller myndighetsutövning.³³ Statens Servicecenter uppger också att en stor del av arbetet på servicekontoren handlar om att hjälpa besökarna att använda myndigheternas e-tjänster.

Att hjälp och stöd med digitala tjänster är en stor del av arbetsuppgifterna på servicekontor kan förstås som en logisk följd av att den ökade digitaliseringen. Studier från Danmark, där statlig och kommunal förvaltning har digitaliserats i stor utsträckning, visar att medborgarkontor har fått en allt större roll i att hjälpa individer som av olika anledningar inte har möjlighet att vara en del av den ”digital by default”-strategi som implementeras i förvaltningen (se bland annat Schou & Pors 2019). Medborgare som redan innan är ekonomiskt

³³ Undantag är ansökan och utlämnande av id-kort som är myndighetsutövning och regleras i förordning (2019:214) om viss gemensam offentlig service.

och socialt utsatta löper med den ökade självservicen och förväntan på att ansöka om stöd och medel online att bli än mer utsatta. Tjänstepersonerna på dessa medborgarkontor blir nödvändiga för att medborgare som inte har tillgång till datorer eller telefoner, som inte behärskar tekniken, som inte kan läsa alls eller inte läsa eller förstå svenska, som har funktionsnedsättningar som försvårar, ska kunna hjälpa sig själva och ta del av de välfärdsstatliga resurser och stöd de har rätt till (Schou & Pors 2019). Att de tjänstepersoner som arbetar på servicekontor informerar, vägleder och bemöter de kvinnor och män som behöver stöd jämställt och jämlikt är sålunda av största vikt även om de inte fattar beslut om stöd eller insatser. Vid fysiska möten kan stereotyper som knyter utseende till etnicitet, religiös tillhörighet, kön och så vidare aktiveras och påverka bemötandet. Vid digital kontakt så spelar utseende ingen roll, men däremot kan språk och uttal aktivera stereotyper.

Även om servicehandläggarna på Statens Servicecenter inte får fatta beslut, utan beslutsfattandet och myndighetsutövandet ligger kvar hos handläggarna på respektive myndighet, är Statens Servicecenter den mest centrala statliga myndigheten för informationsöverföring och vägledning mellan staten och medborgare.³⁴ Det gör också att frågor om jämställt och jämlikt bemötande – formellt som informellt – är av största vikt för Statens servicecenter.

I myndighetens instruktion och regleringsbrev för 2020 finns inte någon preciserad styrning eller krav på uppföljning från regeringen avseende jämställdhet. Den statistik och de uppgifter som myndigheten har tillgång till avseende jämställdhet är användbara vid analys av myndighetens interna förhållanden, till exempel jämställda löner och jämställda arbetsförhållanden. Dock saknas könsuppdelad statistik för den externa verksamheten där myndigheten möter medborgare.³⁵ Statens Servicecenter uppger att den typen av statistik återfinns i de samverkande myndigheternas verksamhetssystem och ägs och förvaltas av respektive myndighet.

³⁴ Statens Servicecenter har också inlett samarbete med Malmö stad och driver nu tillsammans en samlad medborgarservice från stat och kommun i samma lokaler. Liknande samlokalisering planeras i ytterligare kommuner under 2021.

³⁵ Statens servicecenter är inte en JIM-myndighet, men sedan oktober 2020 ges den möjlighet att ta del av det stöd som Jämställdhetsmyndigheten erbjuder inom ramen för JIM-programmet.

Referenser

- Ahmed, A. (2015). "Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra?" *Ekonomisk Debatt*. Vol. 43, nr 4, s. 18–28.
- Ahmed, A. & Hammarstedt, M. (2019). *Ethnic Discrimination in Contacts with Public Authorities A Correspondence Test Among Swedish Municipalities*. Linnéuniversitetet: Växjö.
- Andersson Joonas, P., Wennemo Lanninger, A. & Sundström, M. (2017). *Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända*. Arbetsmarknad och arbetsliv, vol.23:1.
- André Kramer, A-C. (2018). *On dental caries and socioeconomy in Swedish children and adolescents – Clinical and register-based studies*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Arai, M., Gartell, M., Rödin, M. & Özcan, G. (2020). *Ethnic Stereotypes and Entry into Labor Market Programs*. ILR Review. Januari 2020.
- Arbetsförmedlingen (2017). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*. Arbetsförmedlingen Working Paper 2017:2.
- Arbetsförmedlingen (2020). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*.
- Arbetsmiljöverket (2017). *Genusperspektiv på olycksfall och dödsolyckor i arbetslivet*. Kunskapssammanställning 2017:4.
- Axelsson, M. (2006). *Konkursförvaltares syn på kvinnor och män som företagsgäldenärer under 1900-talet*. Uppsala universitet: Uppsala.
- Bagues & Esteve-Volart (2010). *Can gender parity break the glass ceiling? Evidence from a repeated randomized experiment*. *The Review of Economic Studies*, vol. 77.

- Bastani, S. & Selin, H. (2019). *Skillnad på marginalen: en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*. ESO-rapport 2019:3. Kommittédirektiv 2020:22, En kommission för jämställda livsinkomster.
- Bedi, G., Van Dam, N. & Munafo, M. (2012). "Gender inequality in awarded research grants". *Lancet*, 380(9840), s. 474.
- Berkel van, R., Caswell, D. & Kupka, P. (red.) (2017). *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe: activating the unemployed*. New York: Routledge.
- Blake, M. & La Valle, I. (2000). *Who applies for research funding? Key factors shaping funding application behaviour among women and men in British higher education institutions*. London: National Centre for Social Research, The Wellcome Trust.
- Bondestam, F. & Grip, L. (2015). *Fördelning eller förfördelning? Forskningsfinansiering, jämställdhet och genus – en forskningsöversikt*. Göteborg: Nationella sekretariatet för genusforskning.
- Bredström, A. & Gruber, S. (2015). "Language, culture and maternity care: 'Troubling' Interpretation in an Institutional Context" i *Nordic Journal of Migration Research*. Volume 5, Issue 2, 58–66.
- Brodkin, E. (2008). "Accountability in Street-Level Organizations", *International Journal of Public Administration*., (31), 317–36.
- Brodkin, E. (2011). "Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism" *Journal of Public Administration Research and Theory*. 21 (2), 253–277.
- Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*. Working paper 2018:2 Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Cheung, M. & Rödin, M. (2018). *Progression i Etableringsuppdraget? En kohorts- och jämställdhetsanalys av arbets sökande i Etableringsuppdraget*. Arbetsförmedlingen Working paper 2018:4.

- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. & Vikström, J. (2019). *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser Lärdomar från en försöksverksamhet*. IFAU-rapport 2019:27.
- Cheung, M., Rödin, M., Thunström, H. & Wickström-Österwall, L. (2017). *Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden*, Arbetsförmedlingen Working Paper 2017:5.
- CSN (2018). *Försörjningskällor för utrikes födda kvinnor som studerar*. CSN, Rapport 2018:9.
- CSN (2020a). *Högskolestudier – intresse, planer och finansiering*. CSN. Rapport 2020:9.
- CSN (2020b). *Årsredovisning 2019*.
- Dahlberg, M., Egebark, J., Vikman, U. & Özcan, G. (2020). *Arbetsmarknadsetablering av nyanlända lågutbildade flyktingar Resultat från en experimentell studie*. IFAU-rapport 2020:21.
- Ds 2016:19. *Jämställda pensioner*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Ds 2020:29. *En utvecklad organisation för lokal statlig service. Slutredovisning*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Duvander, A.E. (2015). *Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Ekonomistyrningsverket (2017). *Könsuppdelad statistik i regeringens reformarbete*. ESV 2017:50.
- Ekonomistyrningsverket (2020). *EA-boken*. ESV 2020.
- Elvin-Nowak, Y. & Thomson, H. (2003). *Att göra kön – om vårt våldsamma behov av att vara kvinnor och män*. Stockholm, Albert Bonniers Förlag AB.
- Ennerberg, E. (2017). *Destination employment? Contradictions and ambiguities in Swedish labour market policy for newly arrived migrants*. Lund: Lunds universitet, 2017.
- Erlandsson, M. (2014). *Styrningsförsök och återkoppling. En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid*. Stockholm: Förvaltningsakademin.
- Finansdepartementet (2019). *Avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt (s.k. värmskatt)*. Fi2019/02421/S1.
- Fiske, S. (2019). "Prejudice, Discrimination, and Stereotyping" I *Introduction to Psychology* 2019/6/28.

- Forslund, A., Liljeberg, L. & Åslund, O. (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden*. IFAU-rapport 2017:14.
- Forsman, J. A. & Barth, J. M. (2017). "The effect of occupational gender stereotypes on men's interest in female-dominated occupations.", *Sex Roles*, vol. 76.
- Fraser, N. (1995) "Från omfördelning till erkännande? Rättvisedilemman i en 'postsocialistisk' tid" i *Den radikala fantasin: mellan omfördelning och erkännande*. Göteborg: Daidalos.
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
- Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.
- Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
- Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.
- Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.
- Förordning (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.
- Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.
- Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
- Förordning om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. SFS 2019:577.
- Försäkringskassan (2019). *Närståendepenning bland kvinnor och män. Färre män än kvinnor vårdar svårt sjuka närstående*. Korta analyser 2018:5.
- Försäkringskassan (2020a). *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2002*. Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag dnr 001390-2020001390-2020.
- Försäkringskassan (2020b). *Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling 2002. Svar på regeringsuppdrag*.
- Försäkringskassan (2020c). *Vad händer med inkomsten efter att man får barn? Inkomstutveckling efter barnafödande*. Korta analyser 2020:3.

- Försäkringskassan (2020d). *Försäkringskassans årsredovisning 2019*.
- Gunnarsson, E., Westberg, H., m.fl. (2007). ”*Learning by fighting?*” *Jämställdhet och genusvetenskap i VINNOVAs organisation och verksamhetsområde*. Växjö universitet. Arbetsliv i omvandling 2007:14.
- Hagen, Johannes J. & Elinder, Mikael M. (2018). *Den komplexa tjänstepensionen*. SNS, Stockholm.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hardin, E. E. & Longhurst, M. O. (2016). *Understanding the gender gap: Social cognitive changes during an introductory stem course*. Journal of Counseling Psychology, vol. 63(2).
- Herz, M. (2012). *Från ideal till ideologi*. Örebro: Örebro universitet.
- Hill, M. J. & Hupe, P. L. (2014). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. 3. ed. Los Angeles: SAGE.
- Hyde, J.H (2014). ”Gender Similarities and Differences” i Annual Review of Psychology 2014 65:1, 373–398.
- IFAU (2020a). *Utrikes födda och välfärdssystemen*. IFAU 2020:15.
- IFAU (2020b). *Svenska folkets kunskaper om pensionen*. IFAU 2020:23.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2013). *Vårdbidrag och framtida inkomster. De långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av att få barn med särskilda behov*. ISF 2013:18
- Inspektionen för socialförsäkringar (2014). *Läkarintygens betydelse för sjukfrånvarons längd*. ISF 2014:5.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2016a). *Nekad sjukpenning för inrikes och utrikes födda*. ISF 2016:5.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2016b). *Inkomstens betydelse för tandvårdskonsumtion*. ISF 2016:12.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2016c). *Läkares sjukskrivning av kvinnor och män*. ISF 2016:13.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2016d). *Skillnader och spridning i premiepension för kvinnor och män*. Skrivelse 2016-11-15.

- Inspektionen för socialförsäkringar (2017). *Kvinnors och mäns pensioner. En analys av skillnader och spridning i pensionsinkomster i dag och i framtiden*. ISF 2017:8.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2020b). *Införandet av omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. En granskning av hur Försäkringskassan har infört två nya förmåner i sin verksamhet till personer med funktionsnedsättning*. ISF 2020:5.
- Inspektionen för socialförsäkringar (2020c). *Digitala myndigheter och odigitala medborgare. En granskning av allmänhetens kontakter med Pensionsmyndigheten*. ISF 2020:8.
- Johansson, P., Karimi, A. & Nilsson, P. (2014). *Könsskillnader i hur sjukfrånvaro påverkas av omgivningen*. IFAU-rapport 2014:7.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019a). *Jämställdhetsintegrering i myndigheter*. Rapport 2019:1.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019b). *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning*. Rapport 2019:5.
- Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Styrning ger resultat. Jämställdhetspolitiska åtgärder*. Rapport 2020:5.
- Konjunkturrådet (2013). *Dags för enkla skatter!* SNS Förlag.
- Konsumentverket (2018). *Långsiktigt sparande – en ojämsställd marknad*. Rapport 2018:18.
- Kontigo (2014). *Nulägesanalys av jämställt bemötande vid Skatteverket*. Kontigo, juni 2014.
- Kontigo (2018). *Jämställt bemötande – Nulägesanalys av bemötande vid fyra servicekontor*. Kontigo 2018.
- Larsson, J. K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad: hur jämställdhet, arbete och annat ”svenskt” görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Falun: Atlas.
- Larsson, J. K. (2019). *Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlares handlingsmönster kan leda till ökad jämställdhet*. Arbetsförmedlingen analys 2019:9: Atlas.
- le Grand, C., Szulkin, R., Tibajev, A. & Tåhlin, M. (2013). *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning och barriärer 1974–2010*. Underlagsrapport nr 12 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

- Leijon O, Josephson M. & Österlund N. (2015). *Sick-listing adherence: a register study of 1.4 million episodes of sickness benefit 2010–2013 in Sweden*, BMC Public Health 15:380.
- Lidegran, I. (2009). *Utbildningskapital: om hur det alstras, fördelas och förmedlas = Educational capital : its creation, distribution, and transmission*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Liljeberg, L. & Söderström, M. (2017). *Hur ofta träffas arbetsökande och arbetsförmedlare?* IFAU-rapport 2017:16.
- Lindholm, K. (red.) (2011). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- LO (2020). *Sveriges jämställdhetsbarometer 2020. Tid, makt och pengar – jämställda och jämlika möjligheter att försörja sig livet ut. Klass och kön*. Landsorganisationen i Sverige 2020.
- Lundborg, P., Plug, E. & A. Wurtz Rasmussen (2018). *Kan kvinnor ha både barn och karriär*. IFAU-rapport 2018:2.
- Lundh, Mikael M. (2018). *Oftare rätt till sjukpenning med kvinnlig domare i Stockholm*. Arbetsvärlden 2018-05-17.
- Malmström, M., Johansson, J. & Wincent, J. (2017). "Gender Stereotypes and Venture Support Decisions: How Governmental Venture Capitalists Socially Construct Entrepreneurs' Potentia". *Entrepreneurship: Theory & Practice*, vol. 41, nr 5, 2017, s. 833–860.
- Malmström, M., Wesemann, H. & Wincent, J. (2020). "How Women Can Improve Their Venture Pitch Outcomes". *Sloan Management Review*.
- Malmström, M., Voitkane, A., Johansson, J. & Wincent, J. (2018a). *VC Stereotypes About Men and Women Aren't Supported by Performance Data*. Harvard Business Review.
- Malmström, M., Voitkane, A., Johansson, J. & Wincent, J. (2018b). "When stereotypical gender notions see the light of day, will they burst? Venture capitalists' gender constructions versus venturing performance facts", i *Journal of Business Venturing Insights*, vol. 9, 2018, s. 32–38.

- Migrationsverket (2016). *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus*.
- Migrationsverket (2020). *Migrationsverkets årsredovisning 2019*.
- Moberg, Y. (2016). *Är lesbiska föräldrar mer jämställda?* IFAU-rapport 2016:9.
- Morgell, R., Backlund, LG., Arrelöv, B., Strender, L-E. & Nilsson, GH. (2011). *Health problems and disability in long-term sickness absence: ICF coding of medical certificates*. BMC Public Health 11:860.
- Moss-Racusin, C., Nauts, S., Phelan, J. & Rudman, L. (2011). *Status incongruity and backlash effects: defending the gender hierarchy motivates prejudice against female leaders*. Journal of Experimental Social Psychology 48: 165–179.
- Neergaard, A. (2004). *Arbetsförmedlarna på en rasifierad arbetsmarknad: förändrare, förstärkare eller bara förvaltare?* Norrköping: Themes.
- Nutek (2007). *Utfall och styrning av statliga insatser för kapitalförsörjning ur ett könsperspektiv*. 2007:34.
- Pensionsmyndigheten (2015). *Jämställd myndighetsutövning på Pensionsmyndigheten? Fyra förstudier med ett könsperspektiv på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet*. Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2018a). *Jämställdhetsintegrering 2015–2017. Resultatredovisning*. Svar på uppdrag i regleringsbrevet 2015.
- Pensionsmyndigheten (2018b). *Varför får kvinnor och män olika mycket i inkomstpension? Svar på regeringsuppdrag*.
- Pensionsmyndigheten (2020a). *Årsredovisning 2019*. Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2020b). *Redovisning av livsinkomstprofiler*. Regeringsuppdrag om livsinkomster och kompensationsgrader.
- Pensionsmyndigheten (2020c). *Pensionsåldrar och arbetslivets längd*.
- Peralta Prieto, J (2011) ”Arbetsförmedlare som mäklare och terapeuter” i Garsten, C. Lindvert, J. & Thedvall, R. (red.) Arbetets marknad: arbetsmarknadens nya organisering. Malmö: Liber.
- Regeringens proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*.
- Regeringens proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*. Bilaga 3 Ekonomisk jämställdhet.

- Regeringens proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021.*
- Regeringens proposition 2020/22:1. *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.*
- Regeringens skrivelse 2016/17:19. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*
- Rickne, J., Folke, O. och Persson, T. (2017). *Könskvotering, kompetens och karriär.* SNS Analys 41.
- Riksrevisionen (2007) *Statens företagsfrämjande insatser – När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?* RiR 2007:11.
- Riksrevisionen (2015). *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* RiR 2015:17.
- Riksrevisionen (2019a) *Jämställdhet i Almis låneverksamhet – otydlig styrning och återrapportering.* RiR 2019:7.
- Riksrevisionen (2019b). *Jämställd sjukfrånvaro – bedöms män och kvinnor likvärdigt i sjukskrivningsprocessen?* RiR 2019:19.
- Riksrevisionen (2020a). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister.* RiR 2020:22.
- Riksrevisionen (2020b). *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet.* RiR 2020:30.
- Rothstein, B. (2010) *Vad bör staten göra? om välfärdsstatens moraliska och politiska logik.* Stockholm: SNS förlag.
- Ruist, J. (2018). *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2018:3.
- Saco (2020). *Lönar sig högre utbildning?* Livslönerapport 2020. Saco.
- Sandström, U., Wold, A. & Jordansson, B. (2010). *Hans Excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer.* Stockholm: Fritze.
- Sandström U., Wold, A. (2015). ”Excellenssatsningarna – belöning för kön eller för toppforskning?” i *Tänka vidare. Forskning, finansiering, framtid.* Riksbankens Jubileumsfonds årsbok för 2015/16.
- SCB (2014). *Integration – etablering på arbetsmarknanden.* Integration. Rapport 7, Statistiska Centralbyrån.

- SCB (2017). *Hur påverkar offentliga välfärdstjänster hushållens ekonomi*. Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2019a). *Könsskillnader i utbildningsvalen efter gymnasieskolan – Personer födda 1990*. Befolkning och välfärd, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2019b). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2019*. Arbetsförmedlingen. Befolkning och välfärd, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2020a) *På tal om kvinnor och män*. Lathund för jämställdhet. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2020b). *Kvinnors inkomst närmar sig mäns – men långsamt*. Kort analys. Statistiska centralbyrån.
- Schou, J., Pors, AS. (2019) “Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare.” *Soc Policy Admin.* 2019; 53: 464–477.
- SFS 2015 :138 Förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen
- Sjögren Lindqvist, G. & J. Säve Söderberg. (2018). *Kvinnors och mäns livsval relaterade till ojämlikhet i pensioner – problembild och lösningar*. Ekonomisk debatt nr 4 2018 årgång 46.
- Skatteverket (2007). *Enklare skatter för ökad jämställdhet? Beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen*. Rapport 2007:2.
- Skatteverket (2017). *Skattesystemets utveckling 2006–2015, Kartläggning av könsuppdelad statistik*.
- Skatteverket (2018). *Skattesystemets utveckling 2006–2015, Del II: Fördjupad analys av rot- och rutavdrag, investeringssparkonto och delägare i fåmansbolag ur ett jämställdhetsperspektiv*.
- Skatteverket (2019). *Skatteverkets årsredovisning 2018*.
- Skatteverket (2020a). *Skatteverkets årsredovisning 2019*.
- Skatteverket (2020b). *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2019*. Skatteverket rapport 2020-05-12.
- SKL (2014). *(O)jämställdhet i hälsa och vård – en genusmedicinsk kunskapsöversikt*.
- Skolverket (2011). *Redovisning av uppdrag om att främja jämställdhet inom skolväsendet*.

- Skolverket (2018). *Övergången från gymnasieskola till högskola – sammanställning av befintlig statistik och övrig kunskap*. Promemoria.
- Skolverket (2019). *Slutredovisning av uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen*.
- Socialstyrelsen (2004). *Jämställd vård? Könsperspektiv på hälso- och sjukvården*.
- Socialstyrelsen (2017). *Jämställd behandling mellan kvinnor och män med diabetes och hjärt-kärlsjukdomar*.
- Socialstyrelsen (2019a). *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2019*.
- Socialstyrelsen (2019b). *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2018*.
- Socialstyrelsen (2020a). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2020*.
- Socialstyrelsen (2020b). *Öppna jämförelser 2020 – Ekonomiskt bistånd*.
- Socialstyrelsen, *ekonomiskt bistånd årsstatistik 2019*.
- SOU 2007:75. *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning: betänkande*. Betänkande av Styrutredningen.
- SOU 2011:5. *Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige*. Betänkande av Bemanningsutredningen.
- SOU 2015:50. *Hela lönen, hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*. Slutbetänkande av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.
- SOU 2015:55. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*. Slutbetänkande av Utredningen som ska föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor
- SOU 2015:86. *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*. Betänkande av Jämställdhetsutredningen.
- SOU 2017:92. *Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor*. Betänkande av Utredningen om Stärkt ställning och bättre levnadsvillkor för transpersoner.

- SOU 2017:101. *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen*. Slutbetänkande av Utredningen om en modern föräldraförsäkring.
- SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.
- SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning.
- SOU 2019:65. *Långtidsutredningen 2019*. Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2020:32. *Grundpension Några anslutande frågor*. Slutbetänkande av Garantipensionsutredningen.
- SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet*. Betänkande av Jämlikhetskommissionen.
- Statskontoret (2012). *Den effektiva staten: en antologi från Statskontoret*. Stockholm: 2012.
- Statskontoret (2014). *Forskningsanslagen ur ett jämställdhetsperspektiv*. Rapport 2014:27.
- Statskontoret (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*. Rapport 2017:6.
- Statskontoret (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*. Slutrapport. Rapport 2019:4.
- Stensöta Olofsdotter, H. (2010). ”Genus och etik i förvaltningens processer” i Rothstein, Bo (2010) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 4. uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Svedberg, W. (2013). *Ett (o)jämställt transportsystem i gränlandet mellan politik och rätt*.
- Tellhed, U., & Adolfsson, C. (2018). *Competence and confusion: How stereotype threat can make you a bad judge of your competence*. *European Journal of Social Psychology*, 48(2), 189–197

- Tellhed, U., Bäckström, M., & Björklund, F. (2017). *Will I fit in and do well? The importance of social belongingness and self-efficacy for explaining gender differences in interest in STEM- and HEED-majors*. *Sex Roles*, 77, 86–96.
- Tellhed, U., Bäckström, M., & Björklund, F. (2018). *The role of ability beliefs and agentic vs. communal career goals in adolescents' first educational choice. What explains the degree of gender-balance?* *Journal of Vocational Behavior*, 104, 1-13.
- Tillväxtanalys (2015). *Med varm eller kall hand? Bemötandet av män och kvinnor i det företagsfrämjande systemet*. PM 2015:18.
- Tillväxtanalys (2019). *Rot-reformen – beskrivning av företagens utveckling 2010–15*. PM 2019:02.
- Tillväxtverket (2015a). *Under ytan: Hur går snacket och vem får pengarna II?*, Info 0587.
- Tillväxtverket (2015b). *Öppna upp! Nationell strategi för ett företagsfrämjande på likvärdiga villkor 2015–2020*. Info 0600.
- Tillväxtverket (2016). *Framtidens företagare, entreprenörbarometern*. Tillväxtverket 2016.
- Tillväxtverket (2019a). *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service, budgetåret 2018*. Dnr Å 2019-246.
- Tillväxtverket (2019b). *Tillväxtverket årsredovisning 2019*.
- Trafikanalys (2020). *Trafikanalys jämställhetsarbete – internt och i transportsektorn*.
- UKÄ (2016). *Kvinnor och män i högskolan*. Rapport 2016:16.
- UKÄ (2019a). *Inkomster fem år efter examen från högskola*. Statistisk analys.
- UKÄ (2019b). *Hur värderas en forskarutbildning? En jämförande studie av individer födda 1970–1985 med och utan examen på forskarnivå*. Rapport 2019:24.
- UKÄ (2020). *Hur värderas högre utbildning? Analys av arbetsmarknadens lönepremie för högskoleutbildning*. Rapport 2020:1.
- Vernby, K. & Dancygier, R. (2018). *Employer discrimination and the immutability of ethnic hierarchies – a Field Experiment*. Uppsala. IFAU.

- Wernersson, I. (2007). *Från förskola till högskola: vilka avtryck ger forskning om jämställdhet? Jämställdhet?*
Stockholm: Vetenskapsrådet. Rapport 12:2007.
- Vetenskapsrådet (2015). *Forskningens framtid! Jämställdheten i högskolan och Vetenskapsrådets forskningsstöd*. Vetenskapsrådets rapporter 2015.
- Vetenskapsrådet (2018). *Rasism på arbetsmarknaden*.
Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Vetenskapsrådet (2019). *Jämställdhet i Vetenskapsrådets miljöstöd och excellenssatsningar. Utfall av utlysningar gjorda 2004–2016*.
Vetenskapsrådets rapporter 2019.
- Vetenskapsrådet (2020). *En jämställd process – En kvalitativ undersökning av bedömning av forskningsbidragsansökningar 2019*. Dnr 3.1-2019-150.
- Wikstrand, F. & Lindberg, M. (2015). *Tala om arbetslivet! Ett genusmedvetet och normkritiskt metodmaterial för hela skolan*.
Malmö Högskola. Skolverket 2015.
- Vinnova (2008). *Sesam öppna dig! Forskarperspektiv på kvinnors företagande*. VR 2008:20.
- Vinnova (2011). *Genusvägar till innovation erfarenheter från vinnväxt*. VR 2011:08.
- Vinnova (2020). *Jämställdhet och transportsystemet*. VR 2020:05.
- Wynn, A. (2017). *Gender, parenthood and perceived chances of promotion.*, Stanford: Stanford university, vol. 60(4).

Webbpublikationer och hemsidor

- AI Sustainability Center (2021). www.aisustainability.org/.
- Arbetsförmedlingen (2018).
www.arbetsformedlingenplay.se/podcast/fler-tjejer-till-byggbranschen.
- Arbetsmiljöverket (2020). www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbete-med-arbetsmiljon/jamstallldhet-i-arbetsmiljon/.

- Ekonomistyrningsverket (2019). www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/konsumppdelad-statistik/.
- Ekonomistyrningsverket (2019). www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/konsumppdelad-statistik/.
- Försäkringskassan (2021). www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/dela-lika/.
- Länsstyrelserna (2020). www.informationsverige.se.
- Institutet för språk och folkminnen (2021). www.isof.se/sprak/klarsprak.html.
- Kronofogden (2021). www.kronofogden.se/skuldkollen.html.
- Kunskapsguiden (2021). www.kunskapsguiden.se.
- Myndigheten för digital förvaltning (2018). www.digg.se/om-oss/nyheter/2018/lagen-om-tillganglighet-till-digital-offentlig-service/.
- Myndigheten för digital förvaltning (2021). <https://webbriktlinjer.se/wcag/>. Myndigheten för digital förvaltning (2021). <https://webbriktlinjer.se/lagkrav/sprak>.
- Pensionsmyndigheten (2020). www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/vad-paverkar-din-pension/smabarnstiden-kan-paverka-din-pension.
- Pensionsmyndigheten (2021). www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/tjanstepension/det-har-ar-tjanstepension.
- Pensionsmyndigheten (2021). www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/garantipension-om-du-har-lag-pension.
- Regeringen (2008). www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/socialdepartementet/funktionshinder/konvention-om-rattigheter-for-personer-med-funktionshinder-a4-webboptimerad.pdf.
- Regeringen (2019). www.regeringen.se/regeringens-politik/socialforsakringar/jamstallda-pensioner/.

- SCB (2021). www.scb.se/vara-tjanster/regionala-statistikprodukter/marknadsprofiler/definitioner-och-kallor-for-scbs-marknadsprofiler/.
- Socialstyrelsen (2017). www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2017-6-13.pdf.
- Socialstyrelsen (2017). www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2017-11-11.pdf.
- Socialstyrelsen (2018). www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2018-11-7.pdf.
- Statskontoret (2020). <https://www.forvaltningskultur.se/statliga-vardegrunden/>.
- Vinnova (2020). www.vinnova.se/tillganglig.

Arbetsförmedlingens arbete med jämställd arbetsmarknadsetablering – analys och bedömning av möjliga åtgärder

Bilaga till ”Kartläggning av hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, samt översyn av myndigheters information och vägledning ur ett jämställdhetsperspektiv” – delredovisning av Kommissionen för jämställda livsinkomster.

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen (Af) är en myndighet vars verksamhet är avgörande för att stödja individer – särskilt individer som står långt från arbetsmarknaden – att etablera sig i arbetslivet. Arbetsmarknadsetablering är avgörande för möjligheten till goda och jämställda arbetsinkomster. Studier visar dock att Af genomgående och systematiskt ger mer stöd och resurser till män än till kvinnor.¹

Syftet med promemorian är att söka svar på *när*, *hur* och *varför* Af:s verksamhet leder, eller inte leder, till ett jämställt utfall. Fokus ligger särskilt på, i linje med de uppdrag som ges i direktiven, Af:s stöd till nyanlända kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det är också individer, som diskuteras ingående nedan, som tenderar att få ta del av stöd och insatser i mindre utsträckning än andra. Det är också stöd till dessa som ingår i särskilda ansvarsområden i Arbetsförmedlingens instruktion.²

¹ Promemorian är skriven av Jennie K Larsson, utredningssekreterare.

² Se förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, § 5, 6.

Promemorian identifierar, vad gäller nyanlända kvinnor, ett antal steg i etableringsprocessen; från asyltiden och beslut om uppehållstillstånd fram till inskrivning hos Af och vidare genom etableringsprogrammet och ordinarie Af-verksamhet. Vidare identifieras hur kvinnor, särskilt nyanlända, och de med funktionsnedsättning, men även kvinnor generellt bedöms som mindre matchningsbara och ges mindre adekvat stöd än män.

Promemorian ger en sammanhållen bild av hur Arbetsförmedlingen kan förändra och förbättra sin verksamhet och i större utsträckning bidra till mer jämställda livsinkomster. PM:en kan användas som underlag för såväl uppdrag till myndigheten som arbete som kan initieras av myndigheten själv.

Promemorian visar på ett flertal brister i arbetsmarknadsetableringsprocessen för nyanlända kvinnor. För det första skrivs nyanlända kvinnor in i etableringsprogrammet i mindre utsträckning än män. Det påverkar med stor sannolikhet deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Särskilt problematiskt är det för kvinnor med kort utbildning och som saknar arbetslivserfarenhet, då de i större utsträckning är i behov av det stöd som de kan få av Arbetsförmedlingen. För det andra så avbryter fler nyanlända kvinnor än nyanlända män etableringsprogrammet, utan att ha fått ett arbete eller börjat studera. Likaså är det fler kvinnor än män som efter avslutad etablering, trots att de inte har arbete eller studerar, inte fortsatt är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Precis som att kvinnor inte skriver in sig på Arbetsförmedlingen efter beviljat uppehållstillstånd, sker ytterligare ett ”tapp” när ett arbetsmarknadspolitiskt program på Arbetsförmedlingen avslutas och nästa program tar vid. För det tredje ses kvinnor ses som matchningsbara i mindre utsträckning än män – vilket minskar deras möjligheter att få ta del av arbetsnära insatser. Det leder också till att kvinnor får mindre stöd, färre arbetsnära insatser och har färre möten med arbetsförmedlare än män. För det fjärde så missgynnar stereotypa antaganden och behov att ”lösa” målkonflikter kvinnor. Det kan påverka hur arbetsförmedlarna förhåller sig till kvinnor respektive män i möten och kontakter. Utrikes födda kvinnor anvisas i högre grad än utrikes födda män till insatser med syfte att uppfylla aktivitetskraven, snarare än med syfte att insatsen ska leda till jobb. Utrikes födda män matchas i större utsträckning mot lediga arbeten eller hänvisas till arbetsmarknadsnära insatser än utrikes födda kvinnor. För det femte ges kvinnor med funktions-

nedsättning mindre adekvat stöd än män med funktionsnedsättning. Män är överrepresenterade i alla typer av lönestöd för personer med funktionsnedsättning, medan kvinnor är underrepresenterade bland de inskrivna med funktionsnedsättningskod.

Promemorian lyfter fram rekommendationer på vad som kan göras för en mer jämställd fördelning av stöd och resurser genom olika insatser inom myndigheten. Arbetsförmedlingen bör minska könsbias och stereotypa bedömningar genom förändringar i digitala system. Vidare bör myndigheten säkra en jämställd fördelning och ett jämställt utfall genom förändrade arbetssätt och uppföljning. Myndigheten behöver också fånga upp kvinnor som behöver stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden och säkerställa att de inte avregistreras utan uppföljning. Då den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen innebär att kompletterande aktörer kommer få en central roll behövs ökat fokus på jämställdhet i upphandlingar och uppföljningar av fristående aktörer. Avslutningsvis bör Arbetsförmedlingen ha ett ökat samarbete och fler kontakter med andra myndigheter.

1 Bakgrund

Regeringen tillsatte den 5 mars 2020 en kommitté i form av en kommission för jämställda livsinkomster (dir. 2020:22) med uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen ska bidra till det övergripande målet för jämställdhetspolitiken, att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv, och i synnerhet till delmålet om ekonomisk jämställdhet.

Kommissionen ska inom ramen för sitt uppdrag också belysa den bristande jämställdheten mellan kvinnor och män ur ett intersektionellt perspektiv som tar in hur olika faktorer tillsammans påverkar kvinnors och mäns ekonomiska makt. Vidare ska kommissionen genomgående beakta och lyfta fram de olika villkor i fråga om ekonomisk jämställdhet som kan råda för inrikes respektive utrikes födda kvinnor och män, belysa de villkor som råder för kvinnor och män med låg disponibel inkomst samt även ta hänsyn till förhållandena för kvinnor och män med funktionsnedsättning, samt beakta övriga diskrimineringsgrunder och andra faktorer som kan påverka kvinnors och mäns möjligheter till egen försörjning.

Regeringen tydliggör i kommissionens direktiv att myndigheter och andra offentliga aktörer spelar en viktig roll för att påskynda utvecklingen mot ekonomisk jämställdhet. Kommissionen har fått i uppdrag att göra en översyn av relevanta myndigheters information till och vägledning för kvinnor och män, kartlägga hur offentliga stödåtgärder fördelas mellan kvinnor och män, analysera deras ekonomiska effekter och lämna förslag på åtgärder.

Då Arbetsförmedlingen (Af) är en myndighet vars verksamhet är avgörande för att stödja individer – särskilt de som står långt från arbetsmarknaden – att etablera sig i arbetslivet, analyseras i denna promemoria myndighetens verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv.

Promemorian ger en sammanhållen bild av hur Arbetsförmedlingen kan förändra och förbättra sin verksamhet och i större utsträckning bidra till mer jämställda livsinkomster. Promemorian kan användas som underlag för såväl uppdrag till myndigheten som arbete som kan initieras av myndigheten själv.

1.1 Möjligheten till etablering i arbetslivet avgörande för livsinkomsten

Det betalda arbetet är en förutsättning för en individs egna försörjning. Att en individ har ett arbete är också ofta en förutsättning för att den ska kunna hyra eller köpa en bostad, ta lån och på andra sätt ha möjlighet att forma sitt liv. Livsinkomsten för individer som inte varaktigt har etablerat sig på arbetsmarknaden, eller som under längre perioder har stått utanför, påverkas i flera led. Dessa individer har inte möjlighet att få högre ersättning än lägstanivån om hen blir sjuk eller förälder, och löper därmed risk att få en lägre pension. Dessutom behöver en individ ha arbetat en viss tid och ett visst antal timmar för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning (se SOU 2020:46 för en genomgång). Inga eller låga inkomster av arbete innebär ett ökat behov av ekonomiskt stöd i form av försörjningsstöd om det inte finns anhöriga som kan bidra ekonomiskt till uppehållet. Likaså har inkomsterna inverkan på förutsättningar för eventuella barn, då föräldrars inkomster och livssituationer påverkar nästa generations möjligheter (Hällsten & Pfeffer 2017).

Men inkomst från arbete är mer än så, det är också utifrån detta som storleken på ekonomiska transfereringar från välfärdsstaten baseras. Hur stor föräldrapenning, sjukpenning eller pension en individ får är kopplat till hens inkomst från arbete och att hen arbetat under en tillräckligt lång period för att kvalificera sig till högre ersättning än lägstanivån.

Dock finns faktorer som försvårar för individer att få ett arbete. Diskriminering kan utgöra ett hinder för nyanlända individer att träda in på arbetsmarknaden, vilket vidare försämrar förutsättningarna att stärka sin livsinkomst. Studier visar att personer med namn som upplevs som "osvenska" tenderar att väljas bort i rekryteringsprocesser (Arai & Skogman Thoursie 2009, Bursell 2012, 2014). Individer med utländskt klingande namn kommer därför att vara

tvungna att söka många fler jobb, för att ha samma chans att bli kallade till intervju som individer med svenskklingande namn. Personer som är utrikes födda har i allmänhet en högre sökaktivitet än de inrikes födda, samtidigt som de har svårare att bli kallade på intervju (Hellroth 2017). Detta mönster finns oavsett kön eller utbildningsnivå. Vidare tenderar personer med utländsk bakgrund i högre grad än svenskfödda att anställas på positioner och i yrken de är överkvalificerade för (Behtoui & Neergaard 2010, Neergaard 2009). Studier visar också att personer med funktionssättning och nedsatt arbetsförmåga i större utsträckning än de som inte har det, har upplevt att de har blivit utsatta för diskriminering. Av dessa är en större andel kvinnor än män (SCB 2020).

Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46) konstaterar att det under den högkonjunktur som pågick fram till årsskiftet 2019/2020 fanns tydligt identifierbara, och i viss mån överlappande, grupper som har betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden oavsett konjunkturläge och geografi: unga utan fullständiga gymnasiebetyg, unga med funktionsnedsättningar, unga med utländsk bakgrund, flyktingar och anhöriginvandrare som har kommit till Sverige i vuxen ålder, personer med vikande hälsa samt äldre individer som har förlorat sin anställning. Det har också återspeglats i sammansättningen av de som är inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. I oktober 2019 hade tre av fyra arbetslösa en svag position på arbetsmarknaden och i genomsnitt löper de högre risk än andra att hamna i långvariga perioder utan arbete (även om det finns betydande variationer mellan individer). Det handlar om personer som saknar gymnasieutbildning, personer födda utanför Europa, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och personer som är 55 år eller äldre (Arbetsförmedlingen 2019a).¹

Arbetsförmedlingen uppger i november 2020 att sedan Covid-pandemin, har fler av de som blir långtidsarbetslösa en gymnasieutbildning och därför en god ställning på arbetsmarknaden.² Det innebär att det blir ännu svårare för personer som var långtidsarbetslösa redan innan krisen att hävda sig i konkurrensen eftersom de ofta saknar kompetens som arbetsgivare efterfrågar.

¹ Om inget annat anges avser ”personer med funktionsnedsättning” i denna text fortsättningsvis ”personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga”.

² https://arbetsformedlingen.se/om-oss/press/pressmeddelanden?id=FDDBA15A39B07D3BC&utm_campaign=unspecified&utm_content=unspecified&utm_medium=email&utm_source=apsis-anp-3 (Uppdaterad 11 november 2020).

1.2 Arbetssökande kvinnor får ta del av färre arbetsmarknadsnära insatser än män i samma situation

Kvinnor får generellt ta del av färre arbetsmarknadsnära insatser än män (däribland arbetsmarknadsutbildningar, subventionerade anställningar, lönebidrag och arbetspraktik). Till exempel var 21 procent av de som gick en arbetsmarknadsutbildning 2019 kvinnor och 79 procent var män (Arbetsförmedlingen 2020). Andelen kvinnor har också minskat de senaste åren.³ En förklaring till detta, menar Af, står att finna i den könsuppdelade arbetsmarknaden; majoriteten av de arbetsmarknadsutbildningar som Arbetsförmedlingen tillhandhåller riktar sig till manligt dominerade branscher och yrken. Likaså återfinns de flesta arbetsgivare som använder den subventionerade anställningsformen ”nystartsjobb” i störst utsträckning inom dessa branscher (Arbetsförmedlingen 2020). Inom etableringsprogrammet har också män generellt högre utbildning än kvinnor, vilket också är en förklaring till att fler kvinnor än män studerar på grundläggande nivå.

Samtidigt visar ett flertal studier från Arbetsförmedlingen att män och kvinnor inte får del av Arbetsförmedlingens insatser i samma utsträckning trots likvärdiga meriter och förutsättningar (SOU 2019:3, Cheung 2018, Cheung & Rödin 2018, Larsson 2019). Män som är inskrivna på Arbetsförmedlingen får genomgående och systematiskt mer stöd, fler möten och fler arbetsnära insatser än kvinnor. Kvinnor, i synnerhet nyanlända, anses inte heller kunna matchas mot lediga arbeten i samma utsträckning som män – trots allt annat lika. Myndigheten för delaktighet (MFD) har också påtalat att kvinnor med funktionsnedsättning får ta del av insatser och stöd från Arbetsförmedlingen i mindre utsträckning än män med funktionsnedsättning (MFD 2019).

Då kvinnor inte får ta del av arbetsmarknadsnära insatser reduceras möjligheterna för arbetssökande kvinnor att komma i arbete. Kvinnor som nyligen kommit till Sverige och ska etablera sig på arbetsmarknaden möter sålunda flera hinder när de ska etablera sig på arbetsmarknaden.

Studier visar att män i högre grad är sysselsatta oavsett utbildningsnivå, men könsgapet minskar med utbildningsnivå: sysselsätt-

³ 2017 var 27 procent kvinnor och 73 procent män 73 procent, 2018 var 23 procent kvinnor och 77 procent män (Arbetsförmedlingen 2020).

ningsgapet mellan män och kvinnor med grundskoleutbildning är ungefär 32 procentenheter medan skillnaden i sysselsättning mellan män och kvinnor med eftergymnasial utbildning är 23 procentenheter (Andersson-Joona 2020). Därför är det också viktigt att betona att ”gruppen” utrikes födda kvinnor är långt ifrån homogen. Kvinnorna skiljer sig från varandra med avseende på utbildningsnivå, yrke, ålder, födelseland och tid i Sverige.

Studier har visat att arbetskraftsdeltagandet är lägst bland utrikesfödda med kort vistelsetid i Sverige, men att skillnaderna minskar ju längre tid en person varit i Sverige. Bland utomeuropeiskt födda med längre vistelsetid och för födda i Europa förvärvsarbetar kring 70 procent.⁴ Siffrorna är något högre för män än kvinnor (SCB 2019). Vistelsetiden är alltså avgörande och där ser vi också att kvinnor över tid kommer i arbete. Likaså är orsaken till migrationen viktig att väga in, det vill säga om en individ kommit som arbetskraftsinvandrare eller av flyktingskäl (Cheung & Hellström 2017). Detta är viktigt att framhålla bland annat för att motverka bilden av bristande motivation hos gruppen utrikes födda generellt och bland utrikes födda kvinnor i synnerhet. Vi vet också att utrikes födda kvinnor, när de får frågan, generellt uppger att de vill arbeta (Helgesson m.fl. 2020).

⁴ Längre vistelsetid räknar SCB som tio år och uppåt.

2 Brister i arbetsmarknads-etableringsprocessen för nyanlända kvinnor

2.1 Nyanlända kvinnor skrivs in i etableringsprogrammet i mindre utsträckning än män

När reformer och lagändringar sker inom ett politiskt område för att uppnå ett önskat mål eller förändring, kan det ha en negativ påverkan på andra politikområden. Ett sådant exempel, kopplat till andelen nyanlända kvinnor som skriver in sig i etableringsprogrammet, är den tillfälliga asyllag som trädde i kraft i juli 2016. Den enskilt viktigaste förändringen är att tillfälliga – inte permanenta – uppehållstillstånd är huvudregeln i den tillfälliga asyllagen. Den som fått ett tillfälligt uppehållstillstånd kan beviljas ett permanent om hen, när det tillfälliga uppehållstillståndet löper ut, kan försörja sig genom arbete. Kravet på arbete påverkar också möjligheterna till familjeåterförening och för anhöriga att få permanent uppehållstillstånd. Att få ett arbete har sålunda stor betydelse för de som har tillfälliga uppehållstillstånd.¹

När en person har beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting, alternativt skyddsbehövande och inte redan har ett arbete, kan denna delta i Arbetsförmedlingens etableringsprogram upp till 24 månader. Även individer som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning, så kallad anhöriginvandring, till en person som bevil-

¹ Subventionerade anställningar, lönestöd eller lönebidrag ses inte som anställningar som kan ligga till grund för permanent uppehållstillstånd.

jats uppehållstillstånd i Sverige som flykting, alternativt skyddsbehövande kan delta i etableringsprogrammet.²

Mellan 2010 och 2016 var skillnaderna mellan antalet män och kvinnor som skrev in sig i etableringsprogrammet efter att ha beviljats uppehållstillstånd små.³ Dock ökade skillnaderna efter att tillfälliga uppehållstillstånd införts (Wikström-Östervall 2019).⁴ Kvinnor med tillfälliga uppehållstillstånd kommer i mindre utsträckning till etableringen. Ungefär var femte kvinna med tillfälligt uppehållstillstånd avstår helt från att delta i etableringsinsatser, vilket är en mer än dubbelt så hög andel som för männen.⁵ Vidare är de kvinnor med tillfälliga uppehållstillstånd som kommer till Arbetsförmedlingen yngre, har längre utbildning och är i mindre utsträckning föräldralediga. Det gör att de har bättre förutsättningar att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Det innebär också att de kvinnor som inte tar del av etableringsinsatserna är de som bäst skulle behöva stöd (Wikström-Östervall 2019).

En möjlig förklaring till att kvinnor inte skriver in sig på Arbetsförmedlingen och deltar i etableringsinsatser kan vara de långa väntetiderna som finns för barnomsorgen. Även försörjningskravet för att kunna få permanent uppehållstillstånd kan göra att mannen i heterosexuella familjer är den som först tar del av etableringsinsatser eftersom han snabbast kan få ett arbete (Wikström-Östervall 2019). En annan möjlig förklaring är att gravida kvinnor inte alltid skrivs in på Arbetsförmedlingen, utan uppmanas återkomma efter att de har varit föräldralediga (Larsson 2019). Det är dock inte säkert att kvinnorna väljer att kontakta Arbetsförmedlingen efter föräldraledigheten och eftersom myndigheter inte registrerar dem som arbetssökande i systemet görs inte heller någon uppföljning.

² Den anhöriga måste dock ha ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen togs emot i en kommun och den person som den nyanlände har anknytning till inte får vara svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd. Vidare gäller det endast personer som kommer från länder utanför Europa. Det innebär att individer, till största del kvinnor, som kommer till Sverige som anhöriga till svenska medborgare eller individer som bott längre i Sverige inte omfattas av etableringsprogrammet och i stället är hänvisade till Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.

³ 2010 var året då Etableringsreformen infördes och Arbetsförmedlingen tog över ansvaret för nyanlända individer.

⁴ Studien bygger visserligen på ett litet underlag, men den visar på en problematik som kan ha en negativ påverkan på nyanlända kvinnors arbetsmarknadsetablering och som är viktig att belysa.

⁵ Kvinnor med tillfälliga uppehållstillstånd kom i lägre utsträckning till etableringen. Detta gäller jämfört med kvinnor med permanenta uppehållstillstånd och jämfört med män oavsett uppehållstillståndstyp. I genomsnitt är det drygt 20 procent av kvinnorna med tillfälliga uppehållstillstånd som inte skriver in sig på Arbetsförmedlingen; det är en mer än dubbelt så hög andel som för männen (Wikström-Östervall 2019).

Att kvinnorna inte skriver in sig på Arbetsförmedlingen, påverkar med stor sannolikhet deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Redan innan den tillfälliga asyllagen trädde i kraft arbetade kvinnor i mycket mindre utsträckning än män efter etableringen och de tillfälliga uppehållstillstånden ser ut att förstärka detta. Särskilt problematiskt är det för kvinnor med kort utbildning och som saknar arbetslivserfarenhet, då de i större uträkning är i behov av det stöd som de kan få av Arbetsförmedlingen. Om arbetsmarknadsinträdet tar längre tid, eller i värsta fall inte ens sker, får det konsekvenser för kvinnorna såväl i form av möjlighet till egen försörjning som storlek på livsinkomst. Ju längre tid en individ har varit i Sverige utan att ha arbetat, desto svårare har denna att få ett arbete (Forslund m.fl. 2017). Vidare är det även en fråga om kostnader för stat och kommuner, då kvinnorna (samt deras hushåll) kan behöva ekonomiskt stöd för att klara sig.

2.2 Nyanlända kvinnor avbryter etableringsprogrammet – utan att ha fått ett arbete eller börjat studera

Bland de individer som skriver in sig på Arbetsförmedlingen efter att ha fått uppehållstillstånd och deltar i etableringsprogrammet, syns också skillnader mellan könen i form av uppehåll och i avaktualiseringar under etableringsprogrammet. Kvinnor gör uppehåll i programmet, framför allt på grund av föräldraledighet, i mycket större utsträckning än män (Andersson-Joona 2020). Det är fler kvinnor än män som avaktualiseras på grund av andra orsaker än arbete och studier. Arbetsförmedlingens siffror för 2019 visar att tolv procent av de kvinnor som skrivs ut från etableringsprogrammet avregistreras på grund av arbete. Motsvarande siffra för män är 41 procent. En ungefär lika stor andel kvinnor som män skrivs ut på grund av studier. Andelen kvinnor som skrivs ut av andra orsaker än arbete och studier (exempelvis på grund av föräldraledighet, sjukfrånvaro eller andra orsaker) är 87 procent, medan motsvarande siffra för män är 58 procent.⁶

Bland de kvinnor som deltar i etableringsprogrammet är det relativt få som arbetar efter avslutad etableringstid. År 2019 arbetade

⁶ Med andra orsaker räknas utskrivningar från etableringsprogrammet på grund av att personen bedöms helt sakna förmåga att delta i insatser inom programmet, personen inte längre kan delta på grund av annat godkänt hinder, att det skett en ändring inom pågående beslut eller att det inte angetts någon orsak.

18 procent av kvinnorna efter avslutad etableringstid. Motsvarande siffra för männen var 41 procent (Arbetsförmedlingen 2020a). Det går däremot att se en ökning fram till 2019, framför allt på grund av att fler kvinnor fått subventionerade arbeten i form av så kallade extratjänster.⁷

Arbetsförmedlingen (2020b) uppger att det är en lägre andel kvinnor än män som har fortsatt kontakt med Af trots att de varken arbetar eller studerar. Cheung (2018) visar att nyinskrivna kvinnor i etableringen har färre kontakter med Af än nyinskrivna män, samt att skillnaderna i kontakter ökar för varje månad som inskriven.

En förklaring kan vara att föräldralediga numera skrivs ut från etableringsprogrammet, men även tidigare år var andelen kvinnor som hade lämnat Arbetsförmedlingen efter avslutat etableringsprogrammet av övrig orsak hög. Problemet är alltså inte nytt, redan 2016 konstaterade OECD att 19 procent av kvinnorna hade "försvunnit" tre månader efter avslutat etableringsprogram och att myndigheten behöver hitta arbetssätt för att nå kvinnor som "faller bort" efter etableringsprogrammet (OECD 2016).

Det finns sålunda större "tapp" mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen och inom Arbetsförmedlingens olika arbetsmarknadspolitiska program. Precis som att kvinnor inte skriver in sig på Arbetsförmedlingen efter beviljat uppehållstillstånd, sker ytterligare ett "tapp" när ett arbetsmarknadspolitiskt program på Arbetsförmedlingen avslutas och nästa program tar vid.

Att färre kvinnor än män får arbete trots att de deltar i Arbetsförmedlingens verksamhet och att en högre andel kvinnor slutar ta del av de insatser som Arbetsförmedlingen tillhandahåller, kan ha sin förklaring i vilka typer av insatser de erbjuds, hur mycket stöd och resurser de får tillgång till samt hur arbetsförmedlarna fattar beslut och gör bedömningar. Det kan också, som diskuterats, ha sin förklaring i vilka branscher och sektorer som Af:s utbildningar och insatser riktar sig mot. Vidare kan det ha sin förklaring i egna eller andras förväntningar på kvinnors ansvarstagande för hem och familj, vilket gör att de slutar delta i insatser eller har svårare att hitta ett arbete.

⁷ Till skillnad från de subventionerade anställningarna nystartsjobb så är extratjänster varken a-kassegrundande eller omfattas av turordningsreglerna (Förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd).

2.3 Kvinnor ses som matchningsbara i mindre utsträckning än män – vilket minskar deras möjligheter att få ta del av arbetsnära insatser

När en person skrivs in på Arbetsförmedlingen kartläggs dennas utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och även andra kompetenser som kan öka individens möjligheter att komma i arbete. Utifrån denna kartläggning görs en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Det innebär att arbetsförmedlare gör en bedömning om den arbetssökande är matchningsbar, det vill säga om hen är redo för arbete.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är utgångspunkten för vilka insatser individen får ta del av. Har en individ bedömts vara matchningsbar inkluderas den också i sökningar som berör arbete i de digitala system som arbetsförmedlarna arbetar i, medan den som inte anses matchningsbar inte inkluderas.⁸

Det som sker i detta första möte med Arbetsförmedlingen kan alltså vara avgörande för en individs möjligheter att få ett arbete och försörja sig. Bedömer arbetsförmedlaren att individen har möjlighet att arbeta men har en svagare ställning på arbetsmarknaden än de som står närmast, ökar sannolikheten att få en subventionerad anställning eller en anvisning till arbeten som hen kan söka (Cheung 2018).⁹ Bedömds individen stå relativt långt från arbetsmarknaden ökar sannolikheten för att få en förberedande utbildning, det vill säga en insats som inte ligger lika nära arbetsmarknaden. Tanken är att arbetsförmedlare löpande ska se över de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna och revidera dessa, när individer gått utbildningar eller genom andra aktiviteter har kommit närmare arbetsmarknaden. Af uppger att det i praktiken kan vara svårt att hinna med för arbetsförmedlare på grund av hög arbetsbelastning och stort antal sökande (se också Larsson 2019).

Kvinnor bedöms generellt, trots liknande förutsättningar som ålder, utbildning, hinder till arbete, skillnader mellan arbetsförmed-

⁸ Alla som skriver in sig digitalt uppger själva om de är matchningsbara eller inte. Af uppger att det sedan mars då Covid-pandemin drabbade samhället rör sig om 90 procent av de som skriver in sig. Dock ska det betonas att de nyinskrivna, som diskuterats ovan, i stor utsträckning är individer som står närmare arbetsmarknaden än de som redan innan var inskrivna som arbetssökande. De som står allra närmast arbetsmarknaden antas behöva mindre stöd från Af och ska sålunda inte behöva subventionerade anställningar då de förväntas kunna få ett reguljärt arbete.

⁹ I och med den pågående reformeringen av Af ska matchningen i huvudsak skötas av fristående aktörer.

lare med mera, i mindre utsträckning än män vara matchningsbara (Cheung 2018). Den största skillnaden i bedömningen som matchningsbar återfinns bland personer inom etableringsuppdraget – det vill säga bland personer som nyligen har kommit till Sverige.¹⁰ Bland dessa har kvinnor elva procentenheters lägre sannolikhet att bli bedömd som matchningsbar än män. Även bland inrikes födda kvinnor och utrikes födda kvinnor som inte omfattas av etableringsuppdraget bedöms kvinnor i större utsträckning än män vara i behov av tidiga insatser och i mindre utsträckning vara redo för arbete. Detta innebär, som diskuteras i nästa avsnitt, i sin tur att kvinnor får mindre stöd och resurser än män.

2.4 Kvinnor får mindre stöd, färre arbetsnära insatser och har färre möten med arbetsförmedlare än män

Vilken typ av aktiviteter kvinnor och män får ta del av skiljer sig åt. Skillnaderna finns inom hela Arbetsförmedlingens verksamhet, och är som störst inom etableringsuppdraget (Cheung 2018). När kvinnor och män bedöms olika leder det också till att de får olika typer av insatser och även får ta del av tid och resurser i olika utsträckning. Till exempel anvisas kvinnor generellt i större utsträckning till förberedande utbildningar än män även om de har likvärdiga utbildningsbakgrunder. De får också ta del av arbetspraktik eller subventionerade arbeten i lägre utsträckning (Cheung 2018). Dessa könsskillnader i tilldelning av insatser kan få konsekvenser för kvinnors inkomster på sikt (Riksrevisionen 2018). Deltagande i hälsofrämjande och sociala aktiviteter är negativt korrelerade med sysselsättning (Andersson-Joona 2020). Arbetspraktik, subventionerade arbeten samt arbetsmarknadsutbildningar är däremot insatser som har positiva effekter på en persons möjligheter att få arbete (Andersson-Joona 2020, Liljeberg m.fl. 2012, Riksrevisionen 2013).

Vidare visar studier av etableringsprogrammet att kvinnor i större utsträckning än män deltar i aktiviteter för deltagandets skull, snarare än att aktiviteterna tar dem närmare arbetsmarknaden (Larsson 2015, 2019, Ennerberg 2019). De blir en form av ”tomma aktiviteter”, det vill säga aktiviteter som primärt existerar för att fylla ut en individs

¹⁰ Datamaterialet som används i studien avser perioden innan etableringsuppdraget blev ett arbetsmarknadspolitiskt program.

handlingsplan, men som inte behöver öka möjligheterna till att få ett arbete. Som tidigare studier visar tenderar tomma aktiviteter också att vara något kvinnor har i större utsträckning än män. Som konstateras i en ny rapport från IFAU tycks en stor andel av deltagarna spendera mycket tid i aktiviteter vars koppling till framtida sysselsättningschanser inte är helt tydlig (Andersson-Joona 2020).

Ett sådant exempel är när kvinnor i större utsträckning än män deltar i språkstudier (SFI) utan att det finns en tydlig plan för framtida arbetsmarknadsinträde eller att det sker en progression (Ennerberg 2019, Larsson 2019). Vidare är formella krav på aktivitetsnivå också viktiga faktorer när arbetsförmedlarna anvisar till förberedande utbildningar (Riksrevisionen 2018). Det fungerar, som ett flertal studier har visat, som ett sätt för arbetsförmedlare att ”parkera” kvinnor som deltar i etableringsinsatser i aktiviteter som inte anses ta dem närmare arbetsmarknaden, så att de kan lägga arbetstid på de individer som de lättare kan nå resultat med – så kallad ”creaming och parking” (Ennerberg 2017, Larsson 2015, Larsson 2019).

Det är inte bara typer av insatser som skiljer sig åt, utan även fördelningen av tid och resurser. Av ett flertal rapporter från Arbetsförmedlingen framkommer att Arbetsförmedlingens resurser är ojämnt fördelade mellan kvinnor och män. Män får genomgående får mer stöd och fler möten än kvinnor (se Cheung 2018 för en genomgång). Män får också generellt fler besök och kallelser till möten hos arbetsförmedlare än kvinnor.¹¹ De träffar också arbetsförmedlaren tidigare i arbetslöshetsperioden. Även dessa skillnader kan få konsekvenser för arbetsinkomsterna. Som forskning visar bidrar också möten med arbetsförmedlare tidigt i arbetslöshetsperioden och möten med samma arbetsförmedlare till att korta vägen in på arbetsmarknaden (Liljeberg & Sibbmark 2011).

En förklaring till den ojämslida och ojämliga fördelningen av tid, stöd och resurser till personer som är inskrivna på arbetsmarknaden står att finna i den del av Arbetsförmedlingens verksamhet där arbetsförmedlare möter arbetssökande.

¹¹ Kontakten med arbetsförmedlare ska minska för alla i framtiden. Individer som har kontakter med Arbetsförmedlingen kommer inte att ha en specifik handläggare, utan typen av ärende blir det som avgör vilken handläggare en individ har kontakt med.

2.5 Stereotypa antaganden och behov att ”lösa” målkonflikter missgynnar kvinnor

Forskning visar att stereotypa föreställningar om kvinnor och män med olika bakgrunder tenderar att få genomslag i möten mellan tjänstepersoner och medborgare (Ahmed & Hammerstedt 2019, Arai m.fl. 2016, Bredström & Gruber 2015, Ennerberg 2017, Larsson 2015). Det är också, som en rapport från Arbetsförmedlingen visar, en förklaring till att arbetssökande män får mer stöd och insatser än arbetssökande kvinnor (Larsson 2019). Rapporten visar att arbetsförmedlare, när de ska balansera krav och resurser mellan de krav som ställs på dem och de resurser de har att tillgå, utvecklar olika arbetsstrategier. Dessa arbetsstrategier tar sig uttryck som att arbetsförmedlarna tillskriver vissa nyanlända kvinnor egenskaper som ”svårjobbade” eller ”omotiverade”. Ofta ställs dessa kvinnor mot män som anses vara mer ”drivna” och ”på”. Dessa uppfattningar av nyanlända kvinnor och män påverkar hur arbetsförmedlarna förhåller sig till kvinnor respektive män i möten och kontakter. Utrikes födda kvinnor anvisas i högre grad än utrikes födda män till insatser med syfte att uppfylla aktivitetskraven, snarare än med syfte att insatsen ska leda till jobb. Utrikes födda män matchas i större utsträckning mot lediga arbeten eller hänvisas till arbetsmarknadsnära insatser än utrikes födda kvinnor. Vidare tenderar de arbetsstrategier arbetsförmedlarna utvecklar för att förenkla sitt arbete och spara tid, att drabba kvinnor med kort utbildning och liten arbetslivserfarenhet. Det tar sig bland annat uttryck i form av bristfälliga kompetenskartläggningar och att kvinnorna prioriteras bort vid matchningar mot lediga tjänster. Gravida kvinnor skrivs inte heller in som arbetssökande i samma utsträckning som andra individer.¹²

Det ska dock betonas att när arbetsförmedlare kategoriserar individer som ”svårjobbade” eller ”ovilliga” kan det inte endast förklaras av den enskilda arbetsförmedlarens stereotypa föreställningar. De stereotypa antaganden som arbetsförmedlare utgår från i sina bedömningar och beslut är en del av en större samhälllig diskurs. Den svenska arbetsmarknadspolitiken är präglad av diskursen om att utrikes födda är mindre jämställda än inrikes födda och bärare av patriarkala kul-

¹² Arbetsförmedlingen uppger att i framtiden kommer i princip alla skriva in sig digitalt. AF håller ett planeringssamtal och sedan sker en automatisk bedömning av hur nära/långt individen befinner sig från arbetsmarknaden. Detta ligger till grund för vilken grad av stöd som individen ska få av den fristående aktör som hen anvisas till.

turer. Som forskning visat finns det redan i arbetsmarknadspolitikens problemformulering stereotypa föreställningar inbäddade (se Larsson 2015 för en genomgång). Likaså finns studier som visar att det förekommer så kallad implicit diskriminering, det vill säga att individer påverkas och agerar utifrån stereotyper och samhälleliga normer. Till exempel kan en arbetsförmedlare omedvetet komma att rekommendera en man till en arbetsgivare eller arbetsmarknadsutbildning snarare än en kvinna, eftersom normen är att män är mer drivna och ambitiösa än kvinnor (se Boschini 2017 för en genomgång). Arbetsförmedlare kan också påverkas av vad de tror att arbetsgivare tycker och har för krav, till exempel att arbetsgivare gör mindre positiva bedömningar om arbetsmarknadsegenskaper utifrån stereotypa föreställningar (Arai m.fl. 1999).

När politikens problemformuleringar och lösningarna på dessa vilar på antaganden om att utrikes födda är bärare av patriarkala och traditionella kulturer kan dessa stereotypa antaganden, oavsett om de har bäring eller inte på de arbetssökande, underlätta och förenkla arbetet på lokala arbetsförmedlingskontor. Genom att utgå från antaganden om att männen, till skillnad från kvinnorna, vill lönearbeta och är ointresserade av att ta hand om hem och barn, framstår det för arbetsförmedlarna som motiverat att matcha dem mot lediga arbeten eller hänvisa dem till arbetsmarknadsnära insatser som arbetsmarknadsutbildningar och subventionerade anställningar.

Men även om kvinnorna har ”traditionella värderingar” som innebär att de anser att de har ett större ansvar för barn än vad en man har, innebär det inte att de inte vill eller kan arbeta. Som en studie från OECD (2018) visar så återfinns en väldigt låg andel kvinnor på arbetsmarknaden i Syrien, Afghanistan och andra vanliga flyktingländer, men att kvinnor från samma länder återfinns med över 60 procent på arbetsmarknaden i Sverige. Det tyder på att även om kvinnor i dessa länder lever i patriarkala strukturer, så betyder det inte att de väljer bort arbete eller ekonomisk självständighet när det finns möjlighet för det i det nya landet.

Vidare underlättar stereotypa antaganden om utrikes födda kvinnor och män för arbetsförmedlarna att ”lösa” målkonflikter som skjutits nedåt. Genom att kvinnor positioneras som ”omotiverade” kan arbetsförmedlarna motivera att de hänvisar dem till de aktiviteter som finns. Det innebär också att aktivitetsplaner kan fyllas ut och fler individer anvisas till de insatser som Arbetsförmedlingen upphandlat. Genom

att agera på de män som på eget initiativ tar kontakt med Arbetsförmedlingen eller som i mötet upplevs som drivna kan arbetsförmedlarna få fler individer i arbete. Även om arbetsförmedlarnas agerande på kort sikt "löser" målkonflikterna, kan det på lång sikt försämra vissa individers möjligheter att arbeta och försörja sig.

Stereotypa antaganden om kön och behoven att lösa målkonflikter kan vara en anledning till de skillnader som syns i utfall mellan män och kvinnor. Det innebär att män å ena sidan till stor del får ta del av en arbetsmarknadspolitik där staten finansierar utbildning och insatser som ökar möjligheterna för dem att få ett arbete och kunna försörja sig. Kvinnor å andra sidan tenderar i större utsträckning att aktiveras i form av deltagande i aktiviteter som inte nödvändigtvis gagnar deras arbetsmarknadsetablering. Det är också något som får konsekvenser på både kort och lång sikt för såväl deras möjligheter att få ett arbete och kunna försörja sig, som nivån på deras andra inkomstrelaterade försäkringar och framtida pension.

3 Brister i arbetsmarknads-etableringsprocessen för kvinnor med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Då en arbetssökande uppmärksammar Arbetsförmedlingen på att en funktionsnedsättning föreligger eller då en arbetssökande inte kommer vidare i sin planering, och det finns ett behov att klargöra förutsättningarna för arbete eller studier, så ska myndigheten beakta om det finns en funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan.¹³

För att få ta del av de särskilda insatserna ska funktionsnedsättningen styrkas med ett medicinskt underlag, med ett underlag från annan myndighet eller från Arbetsförmedlingens handläggare inom arbetslivsriktad rehabilitering.¹⁴ Underlaget ska beskriva och styrka funktionsnedsättningens omfattning. Arbetsförmedlingen tar även del av den enskildes utsagor och bedömer eventuella erfarenheter eller resultat från studier, anställningar eller insatser hos leverantörer eller arbetsgivare. Arbetsförmedlingen gör en samlad bedömning av den arbetssökandes arbetsförmåga, möjligheter och begränsningar med hänsyn till funktionsnedsättningen.

I de fall individen samtycker till det registrerar handläggaren sedan en kod för uppgift om funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Om individen inte samtycker till registrering av kod kan hen fortfarande ta del av de särskilda insatserna. År 2018 var andelen individer med funktionsnedsättning 27 procent av de inskrivna på Arbetsförmedlingen. 45 procent var kvinnor och 55 procent män.

¹³ Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹⁴ Psykolog, arbetsterapeut/fysioterapeut, socialkonsulent eller specialist inom området syn-, döv- eller hörselnedsättning.

Vidare utgjordes 24 procent av personer som är födda utanför Sverige. År 2018 gick 27 procent av kvinnorna till jobb och motsvarande siffra för männen var 30 procent. En stor del av de individer som är inskriva med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga har en anställning med någon form av lönebidrag eller en icke subventionerad anställning, men är i behov av exempelvis bidrag för personligt biträde eller hjälpmedel på arbetsplatsen, vilket delvis kan förklara nivån (Arbetsförmedlingen 2020b). Andelen har dock minskat under 2020 i och med den kraftiga ökningen av nya arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Att öka sysselsättningen bland personer med funktionsnedsättning är en politiskt prioriterad fråga. Arbetsförmedlingen har i regleringsbrevet under flera år fått i uppdrag anvisa arbetssökande till Samhall. För 2020 beräknas omfattningen motsvara minst 2 500 anställda i genomsnitt under året. Unga vuxna under 30 år ska prioriteras. I 2020 års regleringsbrev fick också Arbetsförmedlingen i uppdrag att integrera ett jämställdhetsperspektiv i uppdraget. Arbetsförmedlingen ska vidare säkerställa att minst 40 procent av rekryteringen till Samhall ska komma från de prioriterade grupper som Samhall och Arbetsförmedlingen enats om.

3.1 Kvinnor med funktionsnedsättning ges mindre adekvat stöd än män med funktionsnedsättning

Könsfördelningen av de insatser som individer med funktionsnedsättning kan få är ojämn. Arbetsförmedlingen redovisar att män står för 60 procent av insatser såsom lönebidrag för anställning, lönebidrag för trygghet i anställning och lönebidrag för utveckling i anställning medan kvinnor står för 40 procent av dessa insatser. Vad gäller insatsen skyddat arbete hos arbetsgivare står män för 71 procent och kvinnor för 29 procent. Det går även fortare för män än för kvinnor att få en anställning med lönebidrag efter inskrivning (Arbetsförmedlingen 2020a). Forskning visar att män är överrepresenterade i alla typer av lönestöd för personer med funktionsnedsättning samt att kvinnor inte kodas i samma utsträckning som män (Angelov & Eliasson 2014, Gerdes 2015). Kvinnor är också underrepresenterade bland de inskrivna med funktionsnedsättningskod när individkarakteristika såsom registerbaserad hälsa är kontrollerad för. Kvinnor och

mäns möjligheter att få ta del av insatser riktade till funktionshindrade skiljer sig åt (Angelov & Eliasson 2014, Gerdes 2015). Vidare är andelen inrikes födda som får en anställning med lönebidrag högre än andelen utrikes födda bland både kvinnor och män (Arbetsförmedlingen 2020b).

Studier av Arbetsförmedlingens arbete med funktionsnedsättningskodning har visat att det delvis är volym- och resultatmål som styr över vilka och hur många personer som får en funktionsnedsättning registrerad. De särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, såsom arbetshjälpmedel eller lönebidrag, förutsätter att det föreligger en funktionsnedsättning kopplad till individens arbetsförmåga. Så i viss mån kan det sägas att registrering av en funktionsnedsättning hänger ihop med frågan om vilka insatser som ska ges till personen (Angelov & Eliasson 2014, Gerdes 2015).¹⁵

Det har blivit svårare för individer med större behov av stöd och anpassning att få en anvisning till Samhall eftersom bolaget ställer höga krav på arbetsförmågan hos personer med funktionsnedsättningar (Statskontoret 2017:7). Arbetsförmågan hos gruppen som anvisas till Samhalls kärnuppdrag har ökat och andelen personer med stora behov av stöd och anpassning har blivit färre samtidigt som kraven på de anställda generellt har skärpts. Likaså har en allt större del av bolagets verksamhet riktats mot servicesegment på arbetsmarknaden och en allt större vikt har lagts på ”personliga egenskaper” (RiR 2008). Det gör att även om Arbetsförmedlingen bedömer att en person har arbetsförmåga (efter att den har arbetsprovats), kan den ändå befinnas vara ”icke anställningsbar” av det statliga bolag som har som uppdrag att anställa personer som annars har svårt att få ett arbete. Studier visar också att personer som för några decennier sedan skulle ha haft en plats på arbetsmarknaden, under senare tid i större utsträckning återfinns bland dem som bedöms ha funktionsnedsättning (Holmqvist 2008, Jacobsson & Seing 2013, SOU 2003:56).

¹⁵ Arbetsförmedlingen har också under tidigare år lämnat tillbaka outnyttjade budgetanslag för insatser för funktionsnedsatta. 2019 var ett undantag då AF nyttjade 343 miljoner kronor av krediten. Af uppger också att antalet anställningar med lönesubventioner gått ned som följd av Covid 19-situationen, vilket innebär att det även 2020 kommer att uppstå ett anslagssparande. För att Af ska kunna anvisa individer till lönebidragsanställningar, och därmed nyttja anslagen, behöver det också finnas arbetsgivare som är villiga att anställa. Af uppger att de i flera budgetunderlag föreslagit att regeringen ska höja taket för den bidragsgrundande lönekostnaden, något som delvis tillmötesgått men att taket fortfarande är lågt – något som påverkar arbetsgivarnas intresse att anställa.

Det är en övervägande del inrikes födda som hade beviljas beslut om lönebidrag för anställning. Enligt siffror från Arbetsförmedlingen för 2018 var 82 procent av alla individer som beviljats lönebidrag med anställning födda i Sverige (det är ingen större skillnad på fördelningen inom gruppen kvinnor eller män).

Det faktum att andelen inrikes födda som får en anställning med lönebidrag är högre än andelen utrikes födda, bland både kvinnor och män, samt att män med funktionsnedsättning genomgående får ta del av stöd i större utsträckning än kvinnor med funktionsnedsättning, väcker också frågor om det även inom gruppen funktionsnedsatta finns en könsbias och en ojämsättad fördelning av insatser som särskilt drabbar kvinnor som inte är födda i Sverige? Om så är fallet kan det ha en negativ påverkan på deras möjligheter att få ett arbete och därmed också deras arbetsinkomster.

3.2 När, hur och varför kvinnor missgynnas

Ett antal steg som visar hur, när och varför kvinnor med svag ställning missgynnas under etableringsprocessen och i Af:s ordinarie verksamhet har identifierats. Problematiken illustreras i följande illustration:



4 Vad kan göras?

Fram till nu har promemorian identifierat och fokuserat på hur, när och var Arbetsförmedlingens verksamhet leder till en ojämsälld fördelning och ett ojämsälldt utfall. I denna del riktas fokus mot hur och på vilket sätt förändringar kan göras för att fler kvinnor ska ha möjlighet att få ett arbete och försörja sig – som på sikt kan bidra till mer jämställda arbetsinkomster och därmed mer jämställda livsinkomster.

4.1 Minska könsbias och stereotypa bedömningar genom förändringar i digitala system

Som diskuterats ovan bedömer arbetsförmedlare, efter en kartläggning av utbildning och kompetenser, huruvida en arbetssökande kan matchas mot arbete eller om denna i stället behöver studera eller delta i andra insatser för att öka möjligheterna att få ett arbete. När Arbetsförmedlingen testade att sätta ”matchningsbar”, i stället för ”ej matchningsbar”, som defaultvärde vid inskrivning av individer som skrev in sig online fick de konsekvenser för de arbetssökande. I en rapport konstateras att av de som skrev in sig efter systemändringen gick en större andel till arbete eller utbildning inom tre månader (Wigren 2020). Ökningen var ungefär 34 procent och störst var effekten på övergångar till arbete utan stöd. Genom att ha defaultvärdet matchningsbar ökar sannolikheten för personer som är inskrivna vid Af att hamna i urval för arbetsgivarförfrågningar, vilket i sin tur leder till snabbare övergång till arbete. Vidare konstaterar rapporten att effekten vad gäller övergångar till arbete utan stöd var större för män än för kvinnor samt att det inte finns några statistiskt signifikanta könskillnader i effekten på andelen som hade fått anvisningar eller platsförslag. Detta kan jämföras med att tidigare studier och rapporter

från Arbetsförmedlingen genomgående visar att män får fler platsförslag och fler beslut om subventionerade anställningar än kvinnor samt att kvinnor i större utsträckning än män går till osubventionerat arbete. Dock är det, som betonas i rapporten, enbart arbetssökande som skriver in sig online via myndighetens hemsida som omfattas av studien, och dessa står oftare närmare arbetsmarknaden än arbetssökande som skriver in sig via andra kanaler.

4.2 Säkra en jämställd fördelning och ett jämställt utfall genom förändrade arbetssätt och uppföljning

I ett större projekt, *Jämställd Etablering*, som drivs på Arbetsförmedlingen testas och utvärderas en matchningsinsats som har utformats för att kunna matcha arbetssökande som har varit kort tid i Sverige och står långt från arbetsmarknaden. Matchningsinsatsen startar med en bred kartläggning av individens formella och informella kompetenser i form av erfarenheter, intressen och egenskaper. Arbetsgivarnas rekryteringsbehov kartläggs på samma sätt. På så sätt skapas förutsättningar för att matcha individer som saknar arbetslivserfarenhet och formell kompetens och som annars med största sannolikhet skulle ha bedömts som icke matchningsbara och direkt anvisats till utbildning även om de vill och kan arbeta.

De arbetsförmedlare som arbetar i projektet har tillgång till könsuppdelad statistik över både deltagare och resultat, och uppmanas att arbeta med lika många män och kvinnor. Likaså styrs matchningsinsatsen aktivt mot att hela tiden prioritera arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden, vilket tenderar att till stor del vara synonymt med att prioritera kvinnor. Urvalet säkerställer också att kvinnor inkluderas samt undviker att subjektiva bedömningar baserade på könsstereotypa föreställningar ligger till grund för beslut.

En utvärdering av insatsens första år visar att sannolikheten att en individ får ett arbete eller studerar är ungefär 30 procent högre om den har deltagit i insatsen än i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Likaså tyder resultaten på att insatsen fungerar oavsett kön och avstånd till arbetsmarknaden (Helgesson m.fl. 2020a, Helgesson m.fl. 2020b). Den breda kartläggningen av såväl formella som informella kompetenser, tillsammans med kartläggningen av arbetsgivar-

nas behov, är en faktor som bedöms bidra till de förbättrade resultaten. Ytterligare en faktor har som identifierats som central för de högre resultaten är den aktiva styrningen av arbetet till att prioritera kvinnor och individer som står långt från arbetsmarknaden. Det finns mål för jämställda utfall och uppföljningen är könsuppdelad ned på arbetsförmedlarnivå.

Som utvärderingen visar fungerar metoden som ett sätt att komma åt att män, om än omedvetet, prioriteras vid urval och platsanvisningar. Likaså innebär arbetssättet att bristfälliga eller uteblivna kartläggningar, något som framför allt tenderar att drabba kvinnor med kort eller ingen utbildning och som nyligen har kommit till Sverige, kan undvikas. Vidare kan man genom uppföljningen säkra att fördelningen av resurser och stöd, samt utfallet av dessa, är jämnt fördelat mellan könen.¹

Metodens undanröjer inte existerande hinder, utan gör hindren hanterbara (Helgesson m.fl. 2020). Genom att introducera nya arbetsätt som gör det lättare för arbetsförmedlarna att prioritera kvinnor, blir utfallet mer jämställt. Utifrån utvärderingen kan två centrala faktorer för att uppnå målet att öka utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden lyftas fram: Den första är fokus på utfallet till arbete för målgruppen (genom mål- och uppföljning) snarare än aktivering. Den andra faktorn handlar om att möjliggöra för individer med större avstånd till arbetsmarknaden att komma i arbete genom att de kan få mer stöd och fler försök på vägen till arbete.

Metoden kan sålunda ses som ett avsteg från den ökade kontroll och aktivering som forskning menar har präglat arbetsmarknadspolitiken sedan mitten av 00-talet (Dahlstedt 2009, Larsson 2015, Lindvert 2011). Där arbetsförmedlingens uppdrag de senaste femton åren allt mer har tagit form av kontroll och säkra att arbetssökande deltar i insatser på heltid och prioriteten ligger på att de ska ta ett det första arbete som går, oavsett om det matchar deras utbildning eller om arbetstiderna går att förena med livssituationen, tillämpas inom projektet ett annat förhållningssätt. Flera av de reformer som har genomförts för att få fler utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildning att börja studera eller arbeta har haft tvingande inslag (till exempel utformningen av etableringsprogrammet och den så kallade utbild-

¹ På liknande sätt som att metoden som studeras i projektet fungerar som ett sätt att komma åt att män prioriteras före kvinnor, skulle den också kunna fungera som ett sätt att minska att individer med funktionsnedsättning nedprioriteras.

ningsplikten). Därför är det i högsta grad intressant att ett arbetssätt som utgår från kvinnornas behov och önskemål resulterar i ett bättre utfall än vad som sker i den övriga verksamheten. Även om metoden har visat sig effektiv, finns det risker för att arbetet upphör när projekttiden löper ut. För som tidigare studier om jämställdhetsintegrering visar, är det svårt att lyckas med verksamheter som sker just i projektform (Alnebratt & Rönnblom 2016, Lindholm 2011, Nilsson & Trollvik, 2011). Även om insatserna har viss effekt är det svårt att skapa långsiktiga och hållbara förändringar om inte arbetet är en del av den ordinarie verksamheten.

Arbetsförmedlingen testade under en period att arbeta utifrån det så kallade "systematiserade arbetssättet" (SAE) som syftade till att kvalitetssäkra etableringsprocessen så att den arbetssökande skulle få rätt insatser i rätt tid oavsett kön, utbildningsbakgrund, hälsosituation, kunskaper i svenska språket eller andra bakgrundsfaktorer. Rent konkret innebar det att arbetsförmedlare inom etableringsuppdraget fick stöd i att arbeta mer systematiserat med hjälp av en checklista. Även om det fanns en problematik i form av att arbetssättet inte utvecklades i den utsträckning som var tanken och att delar av checklistan inte införlivades i de digitala system som arbetsförmedlarna arbetar i, visar en utvärdering av pilotförsöket att nyanlända som påbörjade sina etableringsinsatser hade högre sannolikhet att ta del av Sfi och att effekten var tydligast för kvinnor (Cheung & Lundström 2019). Även om det inte fanns tydliga tecken på att deltagarna kom i arbete eller började studera snabbare, fanns svaga indikationer på att kvinnliga deltagare hade större sannolikhet att få ett arbete med stöd jämfört med kvinnor på andra kontor. Sammantaget, konstaterar författarna, tyder resultaten på att det systematiserade arbetssättet har bidragit till att minska könsskillnaderna inom etableringsuppdraget.

Även om det systematiserade arbetssättet aldrig utvecklades i sin helhet, är resultaten av arbetet viktiga för Arbetsförmedlingens fortsatta jämställdhetsarbete, då systematisering och reglering är nyckeln till att nå ett hållbart jämställdhetsperspektiv (Bengtsson 2014). Likt SAE utgår Jämställd Etablering från en tydlig systematik, därför behöver också arbetssättet utformas som en del av myndighetens ordinarie verksamhet för att inte försvinna efter att projekttiden löpt ut samt för att fokusera på det som är mest gynnsamt för målgruppen i ett längre perspektiv än vad som är görligt under en kortare projekttid.

4.3 Fånga upp kvinnor som behöver stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden och inte avregistreras utan uppföljning

För att individer som inte tidigare har erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden eller saknar svensk utbildning ska kunna komma i arbete är det centralt att de får stöd och hjälp av Arbetsförmedlingen. Att betydligt färre kvinnor än män som beviljats uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller anhörig inte skrivs in på Arbetsförmedlingen samt att en betydande andel kvinnor som varken arbetar eller studerar inte är inskrivna är problematiskt såväl för individen som för samhället. Likaså är det problematiskt att en relativt stor andel av utrikes födda kvinnor står helt utanför arbetsmarknaden och dessutom inte har kontakter med Af. Dessa kvinnor omfattas inte heller av kommunernas ersättningssystem, då de som söker ekonomiskt bistånd uppmanas att delta i etableringsinsatser. Det är därför angeläget att Arbetsförmedlingen verkar för att fler skrivs in, blir kvar hos eller återknyter kontakten med Arbetsförmedlingen, exempelvis efter föräldraledighet.² Då Arbetsförmedlingen på eget initiativ inte initierat ett sådant arbete, skulle myndigheten kunna få i uppdrag att följa upp och ta kontakt med kvinnor som inte skriver in sig eller försvinner under etableringsprocessen. Ett mer begränsat uppdrag kan vara att Af ska hålla kontakten med de som varit inskrivna och som skrivs ut på grund av föräldraledighet under den tid som FK betalar ut föräldrapenning. Det kan till exempel vara att informera om webinarier, sista ansökningsdag till utbildningar och annat som kan vara av vikt att ha koll på fast en är föräldraledig. Det skulle också kunna ske i form av att en individ innan hen lämnar för föräldraledighet gör upp en gemensam plan för vilken typ av information till sin mobil som individen vill ha under föräldraledigheten.³

I sitt slutbetänkande föreslår SOU 2020:46 olika slags ”nudging-åtgärder” som kan bidra till att fånga upp kvinnor i sådana övergångar där det finns risk att de helt lämnar arbetskraften.⁴ De nämner att För-

² Det finns få studier som undersöker vad som händer med de kvinnor som står utanför arbetsmarknaden, men inte heller deltar i Arbetsförmedlingens verksamhet. En sådan studie från 2011 är Botkyrka Kommuns *Från osynliga till synliga. En studie av invånare i norra Botkyrka som står helt utanför arbetsmarknad och bidragssystem*.

³ Det blir ett sätt att ”nudga” föräldralediga till att agera med framförhållning för att öka chansen till jobb eller studier efter föräldraledigheten.

⁴ Nudging innebär att genom ökad information och kunskap underlätta för medborgare att göra informerade val och uppnå förändrade beteenden utan att använda styrmedel.

säkringskassan skulle kunna kontakta kvinnor när deras föräldrapenningdagar börjar ta slut och informera om hur man kan kontakta Arbetsförmedlingen. Kvinnor som har lämnat Arbetsförmedlingen av okänd, och även känd, orsak kan på motsvarande sätt återkontakas av Arbetsförmedlingen. Detta är, konstaterar Jämlikhetskommissionen, enkla åtgärder som till en låg kostnad kan förbättra utrikes födda kvinnors kontakt med arbetsmarknaden.

Även kopplat till det ”tapp” som sker när individer får uppehållstillstånd, men inte skriver in sig på Arbetsförmedlingen kan denna typ av åtgärder göras. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen kan i större uträkning samverka kring individer som beviljas uppehållstillstånd, genom att de som inte skriver in sig på Arbetsförmedlingen kontaktas och informeras av Arbetsförmedlingen om vad myndigheten är och vilka stöd och insatser som erbjuds.

Likaså behöver Arbetsförmedlingen aktivt arbeta med att minska tappen som sker när arbetssökande personer övergår från en del av myndighetens verksamhet till en annan (till exempel i övergången från etableringsprogrammet till den ordinarie verksamheten). Vidare bör myndigheten se till att inte kvinnor (eller män) avregistreras utan uppföljning under tiden de deltar i program. Ett sätt är att Arbetsförmedlingen inte endast skickar varningar eller sanktionerar till individer som uteblir från aktiviteter, utan på andra sätt försöker få kontakt med dem.⁵ Ett annat sätt kan vara att Arbetsförmedlingen återupptar arbetet med det systematiserade arbetssättet (SAE). För att undvika läckage under och efter etableringsprogrammet bör Arbetsförmedlingen även arbeta vidare med och utveckla de arbetssätt som framkommit inom projektet Jämställd etablering. Det handlar till exempel om att undvika att utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildning parkeras i form av ”tomma aktiviteter”, att försvåra för arbetsförmedlare att välja män före kvinnor samt att hela tiden följa upp utfallen fördelat på kön.

⁵ Fler varningar och sanktioner går till män än kvinnor, troligtvis för att kvinnor har färre aktiviteter än män som de kan utebli från (IAF 2017).

4.4 Ökat fokus på jämställdhet i upphandlingar och uppföljningar av fristående aktörer

När detta PM överlämnas genomgår Arbetsförmedlingen en stor reformering. De studier och det datamaterial analysen bygger på utgår från en arbetsförmedling som riskerar att inte finnas kvar om ett par år. I stället kommer det som varit myndighetens kärnverksamhet utföras av fristående aktörer som Arbetsförmedlingen upphandlar tjänster av. Dock finns risk att problemen med ojämställdhet och ojämlikhet kommer byggas in och kvarstå även hos de nya aktörerna.⁶ I dag finns könsskillnader som inte motsvarar andelen inskrivna kvinnor och män i fördelningen av de upphandlade tjänsterna.⁷

Arbetsförmedlingen uppger att de under 2020 påbörjat ett arbete med ett tydligare jämställdhetsperspektiv i utformandet av upphandlingar. I december 2020 fanns dock ingen känd dokumentation av arbetet, vilket gör att det är svårt att följa upp huruvida arbetet fått effekt eller inte. Efter att Arbetsförmedlingen reformerats kommer fristående aktörer att utföra det matchande arbetet och det är därför av största vikt att Arbetsförmedlingen såväl intensifierar som dokumenterar och följer upp arbetet ur ett jämställdhetsperspektiv.

4.5 Ökat samarbete och fler kontakter mellan berörda myndigheter

Precis som att det behövs ökad samverkan och ökat samarbete mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen efter att individer har beviljats uppehållstillstånd, krävs ökad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra centrala myndigheter och aktörer som Försäkringskassan, kommuner, samt hälso- och sjukvården. Denna samverkan behövs för att undvika att individer inte skickas mellan olika aktörer, får tillgång till rätt stöd och insatser snabbare än i dag och inte heller riskerar att ”falla mellan stolarna”.

⁶ Se Larsson (2015) för en diskussion om jämställdhet kopplat till privata aktörers verksamhet.

⁷ Se Kommissionen för jämställda livsinkomsters delredovisning som lämnades till regeringen 25/1 för en mer ingående diskussion.

Referenser

- Ahmed, A. & Hammarsted, M. (2019). *Ethnic Discrimination in Contacts with Public Authorities A Correspondence Test Among Swedish Municipalities*. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Alnebratt, K. & Rönnblom, M. (2016). *Feminism som byråkrati: jämställdhetsintegrering som strategi*. Stockholm: Leopard.
- Andersson Joonas, P. (2020). *Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet*. Rapport 2020.4 Uppsala: IFAU.
- Angelov, N. & Eliason, M. (2014b). *Lönebidrag och skyddat arbete: en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder*. IFAU Working Paper 2014:24, Uppsala: IFAU.
- Angelov, N. & Eliason, M. (2014a). *Vilka arbetsökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?*. IFAU Working Paper 2014:22, Uppsala: IFAU.
- Arai, M. & Skogman Thoursie, P. (2009). "Renouncing Personal Names: An Empirical Examination of Surname Change and Earnings", *Journal of Labor Economics*, 27, 127–147.
- Arai, M. (red.) (1999). *Långtidsutredningen 1999/2000: [LU]. Bilaga 6 Är arbetsmarknaden öppen för alla?*. Stockholm: Fakta info direkt.
- Arai, M., Gartell, M., Rödin, M. & Özkan, G. (2016). *Arbetsförmedlares beslutsfattande och stereotyper kopplade till utseende*. IFAU-rapport 2016:17. Uppsala: IFAU.
- Arbetsförmedlingen (2019a). *Arbetsmarknadsutsikterna HT 2019*.
- Arbetsförmedlingen (2020a). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2019*.

- Arbetsförmedlingen (2020b). *Arbetsförmedlingens åter-rapportering av arbetsmarknadspolitiska program 2019*.
- Behtoui, A. & Neergaard, A. (2010). "Social capital and wage disadvantages among immigrant workers", *Work, Employment & Society*, 24, 761–779.
- Bengtsson, A. (2014). *På väg mot jämställda rum: En studie om arbetssätt, visioner och aktörer i Huddinges och Göteborgs detaljplaneprocesser*. Stockholm: Stockholms universitet: Kulturgeografiska institutionen.
- Boschini, A. (2017). *Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Brandén, G. & Nybom, M. (2020). *Intergenerationell rörlighet. Tidigare forskning och utvecklingen i Sverige*. IFAU – Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala: IFAU.
- Bredström, A. & Gruber, S. (2015). "Language, culture and maternity care: 'Troubling' Interpretation in an Institutional Context". *Nordic Journal of Migration Research*. Volume 5, Issue 2, 58–66.
- Bursell, M. (2012). *Ethnic Discrimination, Name Change and Labor Market Inequality: Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Bursell, M. (2014). "The Multiple Burdens of Foreign-Named Men – Evidence from a Field Experiment on Gendered Discrimination". *European Sociological Review*, 30:3, 399–409.
- Cheung, M. & Hellström, C. (2016). *Integration på svensk arbetsmarknad. Ett internationellt perspektiv*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Cheung, M. & Lundström, T. (2019). *Utvärdering av ett systematiserat arbetssätt inom etableringsuppdraget*. Arbetsförmedlingen Analys 2019:8. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Cheung, M. & Rödin, M. (2018). *Progression i etableringsuppdraget?* Arbetsförmedlingen Working paper 2018:14. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

- Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknads-etablering?* Arbetsförmedlingen Working paper 2018:2
Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Dahlin, J. (2017). *Snabbspår och stickspår. En jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen för 2017.*
Sveriges Kvinnolobby.
- Dahlstedt, M. (2009). *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium.* Malmö: Liber.
- Ennerberg, E. (2017). *Destination employment?: Contradictions and ambiguities in Swedish labour market policy for newly arrived migrants.* Lund: Lunds universitet, 2017.
- Ennerberg, E. (2019). *Fem vägar genom etableringen.*
Uppsala: IFAU.
- Forslund, A., Liljeberg, L. & Åslund, O. (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden.*
IFAU-rapport 2017:14.
- Gerdes, C. (2015). *Effektskattningar av arbetsmarknadspolitiska program – med fokus på personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.* Arbetsförmedlingen Ura 2015:4.
Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Hällsten, M. & Pfeffer, F. T. (2017). *Grand advantage: family wealth and grandchildren's educational achievement in Sweden.*
IFAU Working paper 2017:3 Uppsala: IFAU.
- Hellroth, S. (2017). ”Aktivitetsrapporten som källa till arbetslösas arbetsökande”, *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, Årg. 23, nr 4, vintern 2017.
- Hellström, P., Jönsson, E., Ornstein, P., Rödin, M. & Westin, U. (2020). *Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Delrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering.*
Arbetsförmedlingen analys 2020:3
Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Holmqvist, M. (2008). ”Creating the Disabled Person. A Case Study of Recruitment to ‘Work-for-the-Disabled’ Programs.” *Scandinavian Journal of Disability Research*. 10: 191–207.
- Inspektioner för arbetslöshetsförsäkringen (2017). *Underrättelser för personer med aktivitetsstöd.* IAF Rapport 2017:7.
Katrineholm: IAF.

- Jacobsson, K. & Seing, I. (2013). "En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder" i *Arbete & Arbetsliv* årg 19, nr 1, våren 2013.
- SOU 2020:46. Jämlikhetskommissionen (2020). *En gemensam angelägenhet*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Larsson, J. K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad: hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Falun: Atlas.
- Larsson, J.K. (2019). *Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlares arbetssätt kan bidra till ökad jämställdhet*. Arbetsförmedlingen Analys 2019:12 Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Liljeberg, L. & Sibbmark, K. (2011). *Uppföljning av etableringsamtal*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Liljeberg, L., Sjögren, A. och Vikström, J. (2012). *Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?* Uppsala: IFAU.
- Lindholm, K. (2011). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvert, J. (2011). "En politik för arbetets nya marknad" i Garsten, C. Lindvert, J. & Thedvall, R. (red.). *Arbetets marknad: arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.
- Myndigheten för delaktighet (2019). *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning*. Rapport 2019:8.
- Neergaard, A. (2009). "Racialisation in the Labour Market", i Neergaard, A. (red.). *European Perspectives on Exclusion and Subordination: The Political Economy of Migration*. Maastricht: Shaker.
- Nilsson, L. & Trollvik, M. (2011). *Program för hållbar jämställdhet: Resultatrapport för perioden 2008–2011*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- OECD (2016). *Working together: skills and labour market integration of immigrants and their children in Sweden*. Paris: OECD Publishing.
- Riksrevisionen (2008). *Skyddat arbete hos Samhall: mer rehabilitering för pengarna*. Riksrevisionen: Stockholm.

- Riksrevisionen (2013). *Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?* 2013:17
Riksrevisionen: Stockholm.
- Riksrevisionen (2018). *Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget.* 2018:12
Riksrevisionen: Stockholm.
- Samhallutredningen (2003). *Inte bara Samhall.* (SOU 2003:56).
Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SCB (2019). *Integration: En beskrivning av läget.* Rapport 2019:13.
- SCB (2020). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2019.* Rapport 2020:2.
- SOU 2019:3. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2020:46 (2020). Jämlikhetskommissionen. *En gemensam angelägenhet.* Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2017). *En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB.* Stockholm: Statskontoret.
- Tronstad, T. & K. (2018). "Triple Disadvantage?: A first overview of the integration of refugee women". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 216* OECD Publishing: Paris.
- Wigren, E. (2020). *Påverkans arbetsökandes chanser av förval? En effektutvärdering av ändrat förval vid onlineinskrivning.* Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Wikström Östervall, L. (2019). *Lägre andel nyanlända kvinnor kommer till etableringen.* Arbetsförmedlingen analys 2019:9
Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Myndigheter och organisationer som kommissionen haft dialog med

I listan nedan redovisas de myndigheter och organisationer kommissionen haft möten med och/eller ställt skriftliga frågor till.¹

Add Gender	Handelsanställdas Fackförbund
Akademikerförbundet SSR	IF Metall
Akavia	Industriarbetsgivarna
Almega	Institutet för lokal och regional demokrati (ID)
Almi	Jämställdhetsmyndigheten
Arbetsförmedlingen	Kommunalarbetarförbundet
Arbetsgivarverket	Konsumentverket
Arbetsmiljöverket	Kronofogden
Centrala Studiestödsnämnden (CSN)	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Diskrimineringsombudsmannen (DO)	Läraryrket
Ekonomistyrningsverket (ESV)	Lärarnas Riksförbund
Fackförbundet ST	Make Equal
Folkhälsomyndigheten	Medlingsinstitutet
Fremia	Migrationsverket

¹ Frågorna har formulerats med utgångspunkt i utredningens direktiv samt de jämställdhetspolitiska målen. Intervjuerna har anpassats efter informanternas respektive verksamhetsområden.

Försäkringskassan	Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)	Svenskt Näringsliv
Myndigheten för yrkes- högskolan (MYH)	Sveriges Ingenjörer
Pensionsmyndigheten	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Socialdepartementet samt Utbildningsdepartementet)	Teknikföretagen
Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL)	Tillväxtverket
Riksrevisionen	Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
Samhall	Unionen
Skatteverket	Universitet och högskolerådet (UHR)
Socialstyrelsen	Universitetskanslersämbetet (UKÄ)
Statens Servicecenter	Upphandlingsmyndigheten
Statens skolverk	Vetenskapsrådet
Statistiska Centralbyrån (SCB)	Vinnova
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)	Vision
Svensk Handel	Vårdförbundet
Svenska Byggnadsarbetarförbundet	Winnet

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade
livsinkomster. [4]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks
för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot
journalister och utövare av vissa
samhällsnyttiga funktioner. [2]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– framgång genom samarbete och
helgardering. [3]