

Olika lönelägen mellan kvinnodominerat och icke kvinnodominerat arbete är det viktigaste skälet till att det finns ett könslönegap. Principen om lika lön för likvärdigt arbete bygger på kunskapen om att kvinnodominerat arbete generellt sett värderas lägre lönemässigt än icke-kvinnodominerat arbete med motsvarande kvalifikationskrav. Principens praktiska tillämpning har under många år intagit en undanskymd plats. Ett av delmålen i FN:s [Agenda 2030](#) ställer nya krav på nationell statistik som synliggör utvecklingen mot målet lika lön för likvärdigt arbete. Inför denna utmaning agerar svenska myndigheter passivt och undvikande. Dessutom kan det iakttas en allmän förvirring om skillnaden mellan lika och likvärdiga arbeten. Dessa frågor uppmärksammas vid ett [Arena Idé seminarium](#) den 7 september. Promemorian ger en bakgrund till temat för seminariet.

I Jämställdhetsmyndighetens rapport [Ekonomisk jämställdhet](#) diskuteras likvärdigt arbete utifrån ett tidigare inte uppmärksammat perspektiv. Utgångspunkten är Agenda 2030 där ett av delmålen är lika lön för likvärdigt arbete. Statistikmyndigheten SCB gör en årlig rapportering av den statistiska lägesbilden över genomförandet av Agenda 2030 i Sverige. I rapporten *Ekonomisk jämställdhet* påpekas att SCB saknar statistiskt underlag som bygger på jämförelser av likvärdiga arbeten. Statistiken som ligger till grund för Agendans [indikator 8.5.1](#) relaterar enbart till löneskillnader inom lika arbeten, närmare bestämt arbeten med samma yrkeskod. Ansvariga statistikmyndigheter, vilka är SCB och Medlingsinstitutet, hänvisar till att de följer [Guidebook on SDG Labour Market Indicators](#). Anmärkningsvärt är att [ILO:s Guidebook](#) ger uttryck för en sammanblandning av begreppen lika och likvärdigt arbete. ILO:s instruktioner kring Agenda 2030 står därmed i strid med innehållet i [ILO konvention nr 100](#) och ILO:s [Equal pay - Introductory guide](#) som utkom år 2013. Företrädare för SCB och Medlingsinstitutet [uppgger](#) att de är medvetna om dessa brister. Men hittills finns inga konkreta initiativ från svensk sida för att förändra detta förhållande.

Jämförelser mellan olika yrken – metodvalet avgörande för narrativet om lönegapet storlek

Den statistik som beskriver löneskillnader mellan kvinnor och män på nationell nivå utgår från jämförelser där kvinnor och män arbetar i samma yrken, vilket ligger nära begreppet lika arbete i diskrimineringslagen. Det saknas i dagsläget officiell statistik som särskilt lyfter fram de strukturella löneskillnaderna som knyter an till begreppet likvärdigt arbete.

Medlingsinstitutets årliga rapportering *Löneskillnader mellan kvinnor och män* ligger till grund för det narrativ som under många år har präglat det offentliga samtalet om könsrelaterade löneskillnader. Aktuella siffror för [år 2021](#) anger att kvinnors lön är 90,1 procent av männens och att löneskillnaden därmed är 9,9 procent. Därtill kommenteras löneskillnaden med hjälp av statistiska förklaringar, vilket innebär att lönegapet reduceras avsevärt. De viktigaste förklarande faktorerna anges vara olika lönelägen mellan yrken och sektorer. Den därmed återstående och i statistisk mening oförklarade löneskillnaden reduceras till 4,5 procent vid tillämpning av [standardvägning](#) och till 4,2 procent då [regressionsanalys](#) används.

I vilken mån könsrelaterade löneskillnader uppfattas som ett samhällsproblem, behöver relateras till någon form av målsättning eller politisk ambition. En naturlig referens i sammanhanget är det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet. Detta delmål formulerades i [prop. 2005/06:155](#), *Makt att forma samhället och sitt liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*. Målet innebär att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Målet ger uttryck för en blocköverskridande konsensus då det varit oförändrat oavsett regeringsinnehav.

En resterande skillnad på 4,5 eller 4,2 procent som inte kan "förklaras" kan uppfattas som ett mindre angeläget samhällsproblem, särskilt som skillnaderna minskat med någon tiondels procent varje år mellan åren 2007–2020. Den bild som ligger till grund för Medlingsinstitutets statistik bygger på att deltidslöner räknas om till heltidslöner. Då kvinnor i betydligt högre utsträckning än män arbetar deltid påverkar detta skillnaderna i löneinkomster. Dessa siffror ger därför ingen rättvisande bild av de faktiska inkomstskillnader som medför att kvinnor och män har olika möjligheter att skapa en ekonomiskt självständig vardag. Utifrån detta perspektiv är i stället den månatliga summa som finns till förfogande när maten, hyran eller andra utgifter ska betalas av särskilt intresse.

Ett alternativt perspektiv ger därför SCB:s statistik över [kvinnors andel av mäns löneinkomster i åldrarna 20-64 år](#). År 2020 var denna siffra 77 procent. Lön utgör den i särklass viktigaste inkomstkällan för den stora majoriteten av Sveriges befolkning. Beskrivningen av problembilden avseende ett "gap" kan därmed sägas röra sig mellan 4,2 procent och 23 procent. Inkluderas personer som är [65 år och äldre](#) ökar klyftan än mer. Noterbart är att Medlingsinstitutet i [2022 års rapport](#) för första gången redovisar statistik över arbetsinkomster. Det "gap" som redovisas baserat på 2021 års siffror är 19,3 procent. Målet för den nationella jämställdhetspolitiken tar fasta på de reella ekonomiska skillnaderna mellan kvinnor och män.

Syftet med begreppet likvärdigt arbete är att synliggöra strukturella löneskillnader mellan kvinnodominerade och icke kvinnodominerade arbeten. I det officiella narrativet framstår inte löneskillnader mellan olika yrken och sektorer som något problem, utan kommuniceras som den viktigaste förklarande faktorn som reducerar jämställdhetsgapet till några enstaka procent. I rapporten *Ekonomisk jämställdhet* presenteras utgångspunkter för en indikator som beräknar lönegapet inom likvärdiga yrken på nationell nivå. Förslaget ses som en komplettering till Medlingsinstitutets nuvarande statistik. För det första föreslås en indikator som beskriver strukturella löneskillnader differentierat på 13 olika kravnivåer och där landets samtliga yrkeskategorier enligt [SSYK-klassificeringen](#) ingår. För det andra föreslås ett sammantaget mått för hela arbetsmarknaden. Den strukturella löneskillnaden beräknas här till 19 procent baserat på 2019 års siffror.

Likvärdigt arbete – jämförelser på lokal nivå

Principen om lika lön för likvärdigt arbete, utvecklad inom ILO och sedermera inom EU-rätten, har jämförelser inom ramen för en och samma arbetsgivare som utgångspunkt. Kravet på lika lön för likvärdigt arbete finns omnämnt redan i inledningen till [ILO Founding Constitution](#) från år 1919. ILO antog år 1951 [konvention nr 100](#) om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde. Något som klargjordes vid detta tillfälle var att arbetets innehåll skulle ligga till grund för jämförelsen av olika arbeten, oavsett om arbetena var lika varandra eller ej. Det var inte heller tillåtet att koppla lönebelopp till kön, vilket medförde att Sverige som en följd av ratificeringen år 1962 tvingades ta bort de särskilda kvinnolönetarifferna som varit vanligt förekommande i kollektivavtalen.

Till ILO konvention nr 100 saknas rättspraxis som är juridiskt bindande för undertecknande stater. Däremot föreligger [icke-juridiskt bindande uttalanden](#) från ILO:s expertkommitté. Principen om lika lön för likvärdigt arbete har framför allt kommit att ges ett närmare innehåll inom ramen för EU-rätten. Det första likalönedirektivet antogs år [1975](#) och har sedermera ersatts med [direktiv 2006/54](#). Dessa direktiv och svensk diskrimineringslagstiftning utgår från begreppen lika och likvärdigt arbete. Vidare har EU-domstolen bidragit med vägledande rättspraxis som har bindande verkan för svensk arbetsmarknad. Av domstolens praxis framgår att en förutsättning för att skadestånd för lönediskriminering ska kunna utgå är att lönejämförelserna hänförs till [samma källa](#). Därmed avses en och samma arbetsgivare. Av EU-domstolens praxis framgår även att jämförelsen mellan olika arbeten ska utgå ifrån kriterierna kunskaper och färdigheter, ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden. I ILO:s [Equal pay - Introductory guide](#) från år 2013 tolkas begreppet i linje med

EU-domstolens praxis. I Sverige finns en definition av likvärdigt arbete i 3 kap. 10 § [diskrimineringslagen](#).

Regeringskansliets åiterrapportering av ILO-konvention nr 100

Hösten 2021 gjorde Regeringskansliet en [åiterrapportering](#) till ILO om genomförandet av konvention nr 100. I rapporten beskrivs i breda penseldrag det arbete och de reformer för jämställda löner och jämställda inkomster som genomförts under perioden 1 juli 2017 till 30 juni 2021. Noterbart är att en åiterrapportering kring den mest centrala punkten saknas, nämligen en redovisning av framgångar eller problem vid tillämpning av principen om lika lön för likvärdigt arbete.

Nationell nivå - SCB och genomförandet av Agenda 2030 i Sverige

Till skillnad från syftet med ILO konvention 100 som handlar om jämförelser inom en arbetsgivares verksamhet syftar indikatorerna till målen i Agenda 2030 på att sammanställa statistik över förhållandena på nationell nivå. SCB presenterar varje år en rapport som avser att ge en statistisk lägesbild över genomförandet av Agenda 2030 i Sverige. I [2022 års rapport](#) berörs inte temat lika lön för likvärdigt arbete och det saknas upplysning om målets existens. I fråga om löneskillnader mellan kvinnor och män hänvisas till Medlingsinstitutets statistik som bygger på jämförelser av löneskillnader inom samma yrkeskod, i princip lika arbete.

Regeringens skrivelse om genomförandet av Agenda 2030

I maj 2022 presenterades [regeringens skrivelse 2021/22:247](#) om Sveriges genomförande av Agenda 2030. Till varje delmål i Agendan ges en fördjupad beskrivning av det samlade arbetet, dock enbart med hänvisning till ett urval av områden. I den text som beskriver arbetet mot mål 8 saknas referenser till Agendans mål om lika lön för likvärdigt arbete eller andra referenser till temat ekonomisk jämställdhet.

Diskussioner om likvärdigt arbete kopplat till nationell statistik

Det förslag till indikator som presenteras i rapporten *Ekonomisk jämställdhet* har metodmässigt en bakgrund i något som betecknats som JA-modellen. Delegation för jämställdhet i arbetslivet (JA-delegationen) presenterade i sitt [slutbetänkande](#) JA-modellen som ett sätt att beräkna behov av att åtgärda strukturella löneskillnader (SOU 2015:50, s. 210 f). Utredningen avstod dock från att lägga fram ett skarpt förslag, vilket beklagas i ett särskilt yttrande från Vårdförbundet (s. 333). Modellen mötte samtidigt omfattande kritik. Företagarna anförde bland annat att det brister i beprövad vetenskaplig grund (s. 335). [SKL](#) ifrågasatte begreppet värdediskriminering och såg förslaget som ett uttryck för statlig styrning och att det skulle slå undan grunden för den svenska lönebildningsmodellen (s. 331). Svenskt Näringsliv ifrågasatte analysmetoden i sig och ansåg att modellen bygger på ett kompenstationstänkande som skulle slå undan grunden för en ansvarsfull lönebildning (s. 321 f).

Jämlikhetsdelegationen aktualiserade JA-delegationens tankegångar på nytt i betänkandet *En gemensam angelägenhet*: "För att skapa en mer fullständig och kontinuerlig bild av jämställdheten i lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden bör Medlingsinstitutets uppdrag att analysera lönestrukturstatistiken utvidgas till att även omfatta en analys av löneskillnader mellan branscher, yrken och sektorer. I den analysen bör ingå faktorer som ansvar och krav i yrket, arbetsinnehåll och förhållanden. I en sådan analys kan myndigheten utnyttja den metod som presenterades av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet." ([SOU 2020:46](#) s. 638).

[IFAU](#) framhåller i sitt [remissvar](#) att det är en angelägen uppgift att skapa förståelse för hur strukturella löneskillnader uppstår. Samtidigt framstår det inte som uppenbart att den föreslagna

metoden innebär ett steg framåt i denna riktning. IFAU uttrycker även tveksamhet inför förslaget att ge Medlingsinstitutet ett sådant uppdrag.

Frågan aktualiseras återigen av Kommissionen för jämställda livsinkomster. I slutbetänkandet framhålls att det är angeläget att förstå och få kunskap om i vilken utsträckning yrken som domineras av kvinnor betalas sämre än mansdominerade yrken med likvärdiga arbetskrav. Vidare identifieras behov av en diskussion om 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. Ett sådant arbete bör involvera SCB liksom samråd med arbetsmarknadens parter för att metoden ska erhålla legitimitet. Kommissionen föreslår att regeringen ger en lämplig myndighet i uppdrag att bjuda in relevanta aktörer till sådana samtal ([SOU 2022:4](#) s. 248).

Förslaget till Agenda 2030 indikator och den svenska kollektivavtalsmodellen

Den fråga som aktualiseras av indikator 8.5.1 i Agenda 2030 handlar om att samla in och sammanställa statistik på nationell nivå. De försök som tidigare presenterats om nationell statistik gällande likvärdiga arbeten har kritiserats för de subjektiva inslagen samt den bristande vetenskapliga förankringen. I sammanhanget bör det hållas i minnet att den klassificering av arbetstagare som ligger till grund för den befintliga lönestrukturstatistiken inte är ett uttryck för vetenskaplig objektivitet. Att strukturlönestatistiken är behäftad med osäkerhet är väl känt och uppmärksammas bland annat i [SOU 2022:4](#), s. 236. Snarare exemplifierar klassificeringen av enskilda arbetstagare i förhållande till Svensk Standard för Yrkesklassificering (SSYK) en strukturerad form av subjektivitet.

Invändningen att viss nationell jämställdhetsstatistik skulle ha potentialen att slå undan grunden för den svenska lönebildningsmodellen kräver en kommentar. För cirka 90 procent av landets arbetstagare fastställs utfallet av lönerrevisioner på lokal nivå. I samband med dessa löneförhandlingar torde befintliga beräkningar av könslönegap på nationell nivå ha marginell betydelse. Den enda "nationella siffran" som har direkt påverkan för den lokala lönebildningen är [märket](#) som är kopplat till Industriavtalet. Oron för att en tillkommande nationell jämställdhetsindikator, som beräknar strukturella löneskillnader, skulle slå undan grunden för en ansvarsfull lönebildning förfaller inte vara särskilt väl underbyggd.

Agenda 2030 och jämställdhetens blinda fläck

En blind fläck syftar i samhällsvetenskapliga sammanhang på en bristande systematisk förståelse för, eller ett utelämnande av, ett visst område. Medlingsinstitutet och SCB har hittills passerat kring frågan om lämplig metod kopplad till likvärdigt arbete, trots vetskap om sammanblandningen av begreppen lika och likvärdigt arbete. Även Regeringskansliet har hanterat frågan på ett undvikande sätt. I rapporten om implementeringen av ILO konvention nr. 100, liksom i skrivelsen om genomförandet av Agenda 2030, undviks temat likvärdigt arbete. I stället redogörs för andra jämställdhetsinsatser som påverkar svensk arbetsmarknad. I Norge verkar ansvarig myndighet för uppföljningen av Agenda 2030-målen inte ha observerat skillnaden mellan lika och likvärdigt arbete. I stället för likvärdigt arbete anges att indikatorn ska relatera till lika arbete. Detta framgår av [Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene, Dokument 3:3 \(2020–2021\)](#) (sida 66).

Det finns därmed goda argument för att utnämna begreppet likvärdigt arbete som den ekonomiska jämställdhetens blinda fläck. Rapporten *Ekonomisk jämställdhet* och betänkandet [SOU 2022:4](#) pekar på vägar för att skapa klarhet.

En avgörande skillnad mellan tidigare diskussioner om JA-modellen och den nya frågan om likvärdigt arbete kopplad till Agenda 2030 bör uppmärksammas. Tidigare handlade diskussionen om lämpligheten av eller svårigheten med att konstruera en sådan indikator. I årets rapport om *Ekonomisk jämställdhet* väcks i stället frågan om hur en metod kan utarbetas som bättre än dagens metoder kan beskriva utvecklingen mot Agendans delmål om lika lön för likvärdigt arbete. Det handlar därmed om att finna alternativ till vad som görs idag, nämligen att befintlig lönestatistik tillämpas på ett felaktigt sätt. Även Kommissionen för jämställda livsinkomster identifierar behovet av att undersöka hur en objektiv och statistisk indikator för likvärdiga yrken och/eller arbeten kan utvecklas. Kommissionen pekar på behovet av bred förankring vid ett sådant uppdrag. Vidare ses ett regeringsuppdrag som lämpligt, vilket skulle understryka legitimiteten.

Avslutningsvis, statistik i syfte att synliggöra undervärderingen av kvinnodominerade arbeten utmanar den etablerade uppfattningen om könslönegap. I stället för att jämförelser mellan olika yrken och sektorer kommuniceras som en förklarande faktor som minskar det statistiska lönegapet med hälften, dubblas lönegapet med den metod som presenteras i rapporten *Ekonomisk jämställdhet*. Än så länge saknas uppgifter om någon aktör har för avsikt att arbeta vidare med frågan.

Referenser

Ekonomifakta, *Märket och Industriavtalet*,

<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Loner/market-och-industriavtalet/>.

Fransson, Susanne och Stüber, Eberhard (2021), *Diskrimineringslagen, en kommentar*, Norstedts juridik.

Förenta Nationerna, *Agenda 2030*.

ILO (1919), *Founding constitution*.

ILO (1986), *Equal remuneration. General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*.

ILO (2013), *Equal pay - Introductory guide*.

ILO (2018), *Guidebook on SDG Labour Market Indicators*.

Medlingsinstitutet (2022), *Löneskillnader mellan kvinnor och män 2021*.

Jämställdhetsmyndigheten, *Ekonomisk jämställdhet*, rapport 2022:2.

Prop. 2005/06:155, *Makt att forma samhället och sitt liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.

Regeringskansliet (2021), *Återrapportering till ILO gällande ILO konvention nr 100 avseende perioden 1 juli 2017 – 30 juni 2021*.

Regeringskansliet (2022), skrivelse 2021/22:247 *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

Riksrevisjonen (2020) [Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene, Dokument 3:3 \(2020–2021\)](#), Dokument 3:3 (2020–2021).

SCB (2022), *Statistisk lägesbild 2022. Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige*.

SCB, *Standard för svensk yrkesklassificering*, <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-yrkesklassificering-ssyk/>.

SCB, *Tema inkomster och löner*, <https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/jamstallldhet/ekonomisk-jamstallldhet/inkomster-och-loner/>.

SOU 2015:50, *Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*.

SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*.

Eberhard Stüber är jurist och medförfattare till [*Diskrimineringslagen, en kommentar*](#). Stüber var från januari 2018 till februari 2022 senior utredare på Jämställdhetsmyndigheten och projektledare för rapporten *Ekonomisk jämställdhet*. Mer info om publiceringar m.m. www.diskrimineringslagen.se.