

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2019/20:AU5

Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Riksrevisionen har granskat hur väl lönekartläggning fungerar för att motverka osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. Resultatet redovisas i rapporten Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

I betänkandet finns en reservation (M, SD, KD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:48 Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning.

Ett yrkande i en följdmotion.

Tre yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2019/20.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut..... | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Utskottets överväganden..... | 5 |
| Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning | 5 |
| Reservation | 10 |
| Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning (M, SD, KD) | 10 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 11 |
| Skrivelsen | 11 |
| Följdmotionen | 11 |
| Motioner från allmänna motionstiden 2019/20 | 11 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:430 av Solveig Zander (C),

2019/20:2416 av Jan Ericson (M),

2019/20:3124 av Désirée Pethrus m.fl. (KD) yrkande 26 och

2019/20:3445 av Annika Qarlsso (C) samt

lägger skrivelse 2019/20:48 till handlingarna.

Reservation (M, SD, KD)

Stockholm den 30 januari 2020

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Anna Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Johansson (S), Gulan Avci (L), Mats Green (M), Patrik Björck (S), Saila Quicklund (M), Magnus Persson (SD), Helén Pettersson (S), Martin Ådahl (C), Ebba Hermansson (SD), Johan Andersson (S), Serkan Köse (S), Maria Arnholm (L), Ciczie Weidby (V), Désirée Pethrus (KD) och Cassandra Sundin (SD).

Redogörelse för ärendet

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens skrivelse 2019/20:48 Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning, en motion som har väckts med anledning av skrivelsen och tre motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2019/20 som handlar om Riksrevisionens granskning. Förslagen i motionerna finns i bilagan.

Enligt riksdagsordningen ska Riksrevisionen lämna sina granskningsrapporter om effektivitetsrevisionen till riksdagen. Riksdagen ska överlämna rapporterna till regeringen, som sedan ska återkomma i en skrivelse till riksdagen för varje granskningsrapport med en redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av iakttagelserna i rapporten.

Riksrevisionen överlämnade i maj 2019 granskningsrapporten Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen (RiR 2019:16) till riksdagen. I juni 2019 informerades företrädare för Riksrevisionen utskottet om granskningsrapporten, och i november 2019 överlämnade regeringen skrivelse 2019/20:48 till riksdagen.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden och lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Förslagen i motionerna handlar bl.a. om att utifrån Riksrevisionens utvärdering förändra lagstiftningen om lönekartläggning. Utskottet hänvisar bl.a. till att frågan om en översyn av lagstiftningen är för tidigt väckt.

Jämför reservationen (M, SD, KD).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat diskrimineringslagens krav på lönekartläggning. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen (RiR 2019:16).

Bakgrund och metod

Riksrevisionen noterar det mål som regeringen har satt upp om ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Målet anger att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Trots målet har kvinnor fortfarande lägre löner än män; 2017 var löneskillnaden 11 procent. Riksrevisionen pekar också på att regeringen i sin handlingsplan för jämställda livsinkomster från 2017 anger att löneskillnaderna borde minska i en snabbare takt än vad de gör i dagsläget (A2017/02477/ARM).

Ett verktyg för att uppnå ekonomisk jämställdhet är krav på arbetsgivare att genomföra lönekartläggning. Lagstiftningen om lönekartläggning finns i diskrimineringslagen (2008:567), vars tredje kapitel ställer krav på att arbetsgivare ska arbeta för att upptäcka, åtgärda och förhindra löneskillnader som har samband med kön. Riksrevisionen anför att genomförandet av lönekartläggning och andra åtgärder som ska motverka osakliga löneskillnader mellan könen har visat sig innebära svårigheter på olika nivåer. En svårighet handlar om jämförelsen av löneskillnader mellan könen för lika respektive likvärdiga arbeten. Riksrevisionen tar också upp att kraven på att genomföra lönekartläggning medför kostnader, både för staten i form av kostnader för information och tillsyn och för de privata och offentliga arbetsgivare som ska genomföra arbetet. Vidare anför Riksrevisionen att lagstiftningen om lönekartläggning har funnits sedan 1994 men att det saknas kunskap om krav

på lönekartläggning har någon direkt påverkan på jämställdheten på arbetsmarknaden.

Riksrevisionen vill ta reda på om lönekartläggning är ett fungerande verktyg för att motverka osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor på grund av kön. För att granska hur väl lönekartläggning fungerar har följande frågor ställts i granskningen:

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

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

Iakttagelser och rekommendationer

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

Enligt Riksrevisionen finns det vidare skäl att undersöka om lagstiftningen om lönekartläggning behöver justeras. Utgångspunkten är att utrymmet där lönekartläggning kan verka och bidra till minskade osakliga löneskillnader har minskat under senare år. Det gör att det är svårare att belägga osakliga löneskillnader hos arbetsgivare. I granskningen framkom också att effekten av dokumentationskraven av lönekartläggning är mycket små för mindre företag. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer uppger att lagstiftningen i sin helhet fungerar ganska dåligt. I granskningen har några områden bedömts vara problematiska. Det handlar bl.a. om att lagstiftningen kan vara svår att tillämpa för både små och mycket stora arbetsgivare.

Ett annat område som enligt Riksrevisionen kan vara motiverat att justera är omfattningen på de krav som ställs på arbetsgivares arbete med lönekartläggning. Regeringen har i flera förarbeten till lagstiftningen angett att administrativa bördor för arbetsgivare ska undvikas. Enkäten till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer visar att så inte är fallet. Organisationerna anser generellt att arbetet med lönekartläggning är ganska eller mycket arbetskrävande. Ett område som särskilt lyftes fram är att kravet på att analysera löneskillnader för likvärdiga arbeten är mycket svårt att verkställa för arbetsgivare.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- ge Medlingsinstitutet i uppdrag att följa utvecklingen av löneskillnaderna mellan kvinnor och män på arbetsgivarnivå
- utreda om lagstiftningen om lönekartläggning på ett bättre sätt kan anpassas till arbetsgivare av olika storlek
- utreda om lagstiftningen om lönekartläggning kan göras mindre arbetskrävande för arbetsgivare, särskilt när det gäller att bedöma löneskillnader för arbeten som kan betraktas som likvärdiga.

Regeringens skrivelse

Regeringen anför att den med intresse har tagit del av Riksrevisionens rapport och att den delvis instämmer i Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen betonar att det är en prioriterad fråga för regeringen att bekämpa löne-diskriminering och osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män.

När det gäller Riksrevisionens olika rekommendationer instämmer regeringen i Riksrevisionens iakttagelse om att det kan finnas behov av ökad kunskap om hur löneskillnader mellan kvinnor och män skiljer sig åt mellan olika branscher och arbetsgivare av olika storlek, och uppger att den avser att analysera frågan vidare.

Regeringen anför vidare att reglerna om lönekartläggning har ändrats flera gånger sedan de infördes, senast 2017. Med anledning av rekommendationerna om att se över lagstiftningen ur olika aspekter uppger regeringen att den avser att följa lagstiftningen innan den överväger en eventuell översyn av lagen.

Regeringen tar även upp lagstiftningens efterlevnad och anför att efterlevnaden kan vara beroende av om arbetsgivare har kunskap om lagstiftningen och om det genomförs tillsyn på ett sådant sätt att arbetsgivare upplever att det är en risk att bli påkommen med att inte ha gjort lönekartläggning. Regeringen hänvisar till att den vid två tillfällen, 2018 och 2019, gett Diskrimineringsombudsmannen i uppdrag att vidta särskilda kunskapshöjande insatser för att arbetsgivare ska ha kännedom om kraven i diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder. Regeringen betonar också att det krävs att det finns en effektiv tillsyn över lagen med effektiva sanktioner när bestämmelserna inte följs. Regeringen anför att den därför har

gett en utredning i uppdrag att analysera om de nuvarande bestämmelserna om tillsyn över aktiva åtgärder är effektiva och ändamålsenliga för en effektiv efterlevnad av lagen (dir. 2018:99, 2019:63).

I och med skrivelsen till riksdagen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Motionerna

Kristdemokraterna anser i kommittémotion 2019/20:3124 av Désirée Pethrus m.fl. att diskrimineringslagens krav på lönekartläggning bör utredas och förändras i enlighet med Riksrevisionens utvärdering (yrkande 26). I motionen anförs att de förslag som Riksrevisionen för fram bör beaktas och genomföras.

Jan Ericson (M) tar i motion 2019/20:2416 upp Riksrevisionens granskning och anser med hänvisning till att diskrimineringslagens krav på lönekartläggning tar stora resurser i anspråk men sällan ger önskad effekt att kravet bör avskaffas.

Med hänvisning till Riksrevisionens iakttagelser framhåller Annika Carlsson (C) i motion 2019/20:3445 att varken jämställdheten eller företagen har råd med omständliga och tidskrävande lönekartläggningar som inte ger någon större effekt. Hon lyfter fram behovet av bättre förståelse för vad som krävs för en mer jämlik arbetsmarknad och föreslår att det ska tillsättas en utredning av hur vi bäst kan uppnå jämlika löner. Liknande förslag framför Solveig Zander (C) i motion 2019/20:430.

Utskottets ställningstagande

Under senare år har löneskillnaderna mellan kvinnor och män minskat kontinuerligt. Detta är glädjande uppgifter. Av Riksrevisionens rapport framgår dock att det, trots att löneskillnaderna minskar sett till hela arbetsmarknaden, fortfarande finns branscher där löneskillnaderna är relativt stora. Arbetet med att bekämpa lönediskriminering och osakliga löneskillnader måste därmed fortsätta med oförminskad styrka. Utskottet välkomnar den granskning som Riksrevisionen gjort och anser att den utgör ett värdefullt bidrag i debatten om hur arbetet för att uppnå ett jämställt arbetsliv kan utvecklas vidare.

Lönekartläggning är enligt utskottet ett centralt och viktigt verktyg i arbetet för att motverka osakliga löneskillnader. Utskottet tar därför avstånd från motionsförslaget om att avskaffa kravet på arbetsgivare att genomföra lönekartläggning.

När det gäller Riksrevisionens båda rekommendationer om att se över lagstiftningen om lönekartläggning, som Kristdemokraterna lyfter fram i sin motion, vill utskottet i likhet med regeringen peka på att diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder, där bestämmelserna om lönekartläggning ingår, nyligen ändrades, bl.a. för att underlätta för dem som ska tillämpa lagen och för att kunna verksamhetsanpassa arbetet med lönekartläggning. Utskottet

förutsätter att regeringen noga följer utvecklingen på området och att en översyn av lagen kommer att göras vid behov. Enligt utskottet är det alltså för tidigt att väcka frågan om en ny utredning av bestämmelserna om lönekartläggning.

När det gäller motionsyrkandena om att tillsätta en utredning om hur vi bäst kan uppnå jämlika löner instämmer utskottet naturligtvis med motionärerna i betydelsen av att verka för ett jämställt arbetsliv, men utskottet delar inte deras förslag på utredningsåtgärder. Regeringen för enligt utskottet en bred och gedigen politik på jämställdhetsområdet. Att det är en prioriterad fråga för regeringen att bekämpa lönediskriminering och osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män visas bl.a. genom regeringens handlingsplan för jämställda livsinkomster (A2017/02477/ARM).

När det gäller Riksrevisionens rekommendation om att ge Medlingsinstitutet ett kompletterande uppdrag kan utskottet konstatera att regeringen håller med Riksrevisionen i dess iakttagelse om behovet av ökad kunskap om hur löneskillnader mellan kvinnor och män skiljer sig åt mellan olika branscher och arbetsgivare av olika storlek, och att regeringen därför har för avsikt att analysera frågan vidare. Utskottet utgår från att regeringen kommer att göra en noggrann analys av hur rekommendationen lämpligen tas om hand, och anser att regeringens beredning av denna fråga inte bör föregripas.

Utskottet vill avslutningsvis välkomna att regeringen gett en utredning i uppdrag att göra en översyn av vilka åtgärder som behövs för att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om aktiva åtgärder, inklusive lönekartläggning, i diskrimineringslagen (dir. 2018:99, 2019:63). Utskottet ser fram emot att ta del av utredningens överväganden och förslag som ska redovisas senast den 1 oktober 2020.

Sammanfattningsvis föreslår utskottet att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservation

Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning (M, SD, KD)

av Mats Green (M), Saila Quicklund (M), Magnus Persson (SD), Ebba Hermansson (SD), Désirée Pethrus (KD) och Cassandra Sundin (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:3124 av Désirée Pethrus m.fl. (KD) yrkande 26,
avslår motionerna
2019/20:430 av Solveig Zander (C),
2019/20:2416 av Jan Ericson (M) och
2019/20:3445 av Annika Carlsson (C) samt
lägger skrivelse 2019/20:48 till handlingarna.

Ställningstagande

Det är naturligtvis angeläget att med kraft fortsätta arbetet med att motverka osakliga löneskillnader. När det gäller diskrimineringslagens krav på lönekartläggning har dock Riksrevisionens granskning visat att regelverket för lönekartläggning, såsom det är utformat i dagsläget, har en begränsad möjlighet att påverka löneskillnaderna mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden. Kraven på att dokumentera lönekartläggning har t.ex. enligt granskningen liten eller ingen effekt på de könsrelaterade skillnaderna i arbetsinkomst på arbetsgivarnivå, och i granskningen lyfts också fram att det finns problem för arbetsgivarna i tillämpningen av lagstiftningen. Vi beklagar att utskottet inte tycks ta Riksrevisionens granskning på allvar och att utskottet inte ser behovet av skyndsamma åtgärder.

Vi anser därmed att regeringen bör följa Riksrevisionens rekommendationer och dels ge Medlingsinstitutet i uppdrag att följa utvecklingen av löneskillnader på arbetsgivarnivå, dels utreda om lagstiftningen om lönekartläggning kan anpassas till arbetsgivare av olika storlek och göras mindre arbetskrävande för arbetsgivare.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:48 Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning.

Följdmotionen

2019/20:3445 av Annika Qarlsson (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning av hur vi bäst kan uppnå jämlika löner och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

2019/20:430 av Solveig Zander (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en översyn av hur vi bäst kan uppnå jämlika löner och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:2416 av Jan Ericson (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avskaffa diskrimineringslagens krav på lönekartläggning och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3124 av Désirée Pethrus m.fl. (KD):

26. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att diskrimineringslagens krav på lönekartläggning bör utredas och förändras i enlighet med Riksrevisionens utvärdering och tillkännager detta för regeringen.