

Utvecklingen av löneskillnader mellan statsanställda kvinnor och män åren 2000 – 2009

Utvecklingen av löneskillnader mellan statsanställda kvinnor och män åren 2000 – 2009

Innehåll

Sammanfattning	3
Data	4
Vilka ingår i undersökningen?	4
BESTA-systemet	5
Vad mäter man?	5
Beräkningssätt	6
Steg ett – total genomsnittlig skillnad i utbetalad lön	6
Steg två – arbetstidens omfattning beaktas	6
Steg tre – att vara chef eller medarbetare beaktas	6
Steg fyra – skillnader i svårighetsnivå beaktas	6
Steg fem – skillnader i arbetsinnehåll beaktas	6
Steg sex – arbete på olika myndigheter beaktas	6
Steg sju – individuella bakgrundsvariabler beaktas	7
Konsekvenser av en stegvis analys	7
Analys	10
Tydlig minskning av den genomsnittliga löneskillnaden	10
Skillnad i arbetstid stabil på senare år	10
Fler kvinnliga chefer	10
Skillnader i svårighetsnivå viktigaste förklaringen	11
Arbetets innehåll är näst viktigast	12
Myndighetens betydelse mindre	13
De individuella faktorernas betydelse stabil	13
Oförklarad löneskillnad på samma nivå	13
Statistikens begränsningar	15
Statistikens möjligheter är begränsade	15
Alternativa metoder	15
Figurförteckning	
Figur 1. Löneskillnad mellan kvinnor och män i statlig anställning åren 2000 – 2009 uppdelat på förklaringsfaktorer	11
Tabellförteckning	
Tabell 1. Antal anställda i analysen per steg	8

Sammanfattning

I Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare i staten (RALS 2007-2010) beslutade parterna att det partsgemensamma arbetet med att nå en jämnare könsfördelning i samtliga befattningskategorier inom staten ska fortsätta och intensifieras. Syftet är att på sikt eliminera de sakliga löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Det framgår också av de gemensamma löneprinciperna att: ”En arbetstagares lön ska bestämmas utifrån sakliga grunder såsom ansvar, arbetsuppgifternas svårighetsgrad och övriga krav som är förknippade med arbetsuppgifterna, samt arbetstagarens skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen. En väl utvecklad lönesättning som utgår från sakliga grunder är betydelsefull för en ändamålsenlig differentiering av lönerna.”

Arbetsgivarverket har analyserat löneskillnader mellan kvinnor och män vid åtta tidigare tillfällen. Det har gjorts med hjälp av de centrala parternas gemensamma lönestatistik. Här redovisas en uppföljning av de undersökningar som tidigare publicerats. Syftet är att kartlägga dels löneskillnaderna år 2009, dels hur de förändrats åren 2000-2009.

I september 2009 var statsanställda kvinnors genomsnittslön 12,6 procent lägre än statsanställda mäns genomsnittslön. År 2008 var motsvarande löneskillnad 13,7 procent. Skillnaden har minskat successivt. År 2000 var löneskillnaden nästan 18 procent.

Den statistiska analysen visar att den genomsnittliga löneskillnaden nästan helt kan hänföras till mätbara faktorer. Stora delar av löneskillnaden beror på att fler kvinnor än män arbetar deltid, arbetets svårighetsnivå och innehåll och på att fler män än kvinnor är chefer. Vidare påverkar det att arbetsinnehåll och löner ser olika ut hos olika myndigheter. Det finns också skillnader i utbildning, erfarenhet eller i vilken region den anställda jobbar. Den löneskillnad som slutligen blir kvar, den s.k. oförklarade löneskillnaden som inte kan förklaras av den mätbara information som finns tillgänglig i den partsgemensamma statistiken, var i september år 2009 ca 1,3 procent.

Två faktorer står tillsammans för mer än hälften av den totala löneskillnaden mellan kvinnor och män. Dessa två viktigaste förklaringar är att kvinnor jämfört med män oftare befinner sig på befattningar med en lägre svårighetsnivå och att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar inom olika yrkesområden.

Data

Vilka ingår i undersökningen?

Uppgifterna i den här undersökningen kommer från den partsgemensamma statliga förhandlingsstatistik som inhämtas i september varje år. I undersökningen ingår den del av Arbetsgivarverkets medlemmar som är myndigheter under regeringen.

1 januari 2005 förstatligades de 21 allmänna försäkringskassorna och bildade en ny myndighet, Försäkringskassan. För att kunna göra en jämförelse med de tidigare åren inkluderas försäkringskassorna även åren 2000-2005. År 2009 bolagiserades delar av affärsverken. Eftersom bolagen inte är myndigheter under regeringen ingår de anställda som berördes av bolagiseringen inte i undersökningen år 2009. Detta påverkar den uppmätta löneskillnaden något, vilket kommenteras i den del av rapporten som redovisar resultaten.

I undersökningen ingår samtliga anställda som har månadslön och som arbetat minst 40 procent av heltid eller mer. Anledningen till att övriga anställda uteslutits, dvs. de som haft en mycket låg arbetstidsomfattning eller arbetat mer uppdragsbaserat som t.ex. timavlönade, är att uppgifterna om lön och arbetstidsomfattning är mindre tillförlitliga för dessa individer. Även myndighetschefer har uteslutits eftersom deras löner beslutas av regeringen. Genom att undersökningen på så sätt är en totalundersökning och inte bygger på ett urval finns mycket goda möjligheter att få ett rättvisande resultat.

Undersökningens mål är att jämföra kvinnor och män med samma individkaraktäristika. När information om individkaraktäristika tillförs i olika steg av analysen faller individer som det saknas relevanta uppgifter om bort från urvalet. Som minst ingår knappt två tredjedelar av det totala urvalet på 213 000 individer år 2009. En redovisning av hur många anställda som ingår i varje steg av analysen finns i tabell 1.

BESTA-systemet

En förutsättning för en meningsfull analys av löneskillnaderna mellan kvinnor och män är att det finns tillgång till en indelning i grupper med liknande arbetsuppgifter. Genom BESTA-systemet (Befattningsgruppering för statistik) som år 2004 ersatte det tidigare använda TNS-systemet (Nyckel för statistikanalys) har Arbetsgivarverket sådan information.

BESTA-systemet innebär en indelning av arbetsuppgifter i arbetsområden och grupperingsnivåer. Arbetsområde anger inriktning på arbetsuppgifternas innehåll. BESTA består av cirka 60 arbetsområden t.ex. polisarbete, utbildning och forskning och IT-arbete. Grupperingsnivåerna är sex till antalet och anger arbetsuppgifternas svårighetsnivå t.ex. i form av den självständighet, de kunskaper och de erfarenheter som deras utförande förutsätter.

BESTA-systemet innehåller även en uppdelning av de anställda i chefer och medarbetare. För att kategoriseras som chef krävs att den anställde har ett formellt personalansvar. För chefer finns tre grupperingsnivåer, vilket innebär att det totala antalet grupperingsnivåer som används i beräkningarna här är nio. I TNS-systemet fanns endast fem grupperingsnivåer.

Täckningsgraden i klassningen enligt BESTA respektive TNS före 2004 har stor betydelse för analysens kvalitet. Andelen anställda som var klassade enligt TNS ökade under den observerade perioden, från cirka 57 procent år 2000 till knappt 60 procent år 2003. Andelen klassade ökade i och med övergången till BESTA och var 71 procent år 2004, och har successivt ökat till 89 procent år 2009 .

Vad mäter man?

Det lönebegrepp som används i analysen är ”fast lön”. Med fast lön avses månadslön plus fasta tillägg. Fasta tillägg betalas varje månad med ett fastställt belopp. Anledningen till att rörliga tillägg inte ingår är att dessa kan variera mycket från en månad till en annan.

Beräkningsätt

Steg ett – total genomsnittlig skillnad i utbetalad lön

I varje steg av analysen nedan introduceras ytterligare ny information. I det första steget jämförs kvinnors och mäns genomsnittliga utbetalade fasta lön per månad, vilket innebär att löneskillnaden påverkas av alla tänkbara faktorer inklusive arbetstidsomfattning, dvs. heltidslöner jämförs med deltidslöner.

Steg två – arbetstidens omfattning beaktas

I steg två inkluderas *arbetsomfattning* som en förklaring. Nu jämförs löner där varje deltidsarbetande individs lön räknats om till vad den skulle ha varit om personen arbetat heltid.

Steg tre – att vara chef eller medarbetare beaktas

I steg tre, som infördes i och med övergången till BESTA år 2004, används information om huruvida individen är *chef* eller *medarbetare*. I steget används således information om både arbetstidsomfattning och chefskap. I detta och varje kommande steg vägs sedan resultaten för varje jämförd grupp samman efter kvinnornas fördelning på grupperna.

Steg fyra – skillnader i svårighetsnivå beaktas

I steg fyra introduceras den information som BESTA ger om vilken typ av arbetsuppgifter den anställde har. I detta steg används information om grupperingsnivån, vilket ger den ungefärliga *svårighetsnivån* och ansvarsgraden i arbetsuppgifterna. I detta steg används information om arbetstidsomfattning, chefskap och svårighetsnivå.

Steg fem – skillnader i arbetsinnehåll beaktas

I steg fem introduceras information om *arbetsinnehåll* enligt BESTA. Det betyder att löner för kvinnor och män vilkas arbete har samma huvudinriktning och svårighetsnivå jämförs. Inom varje arbetsområde kan alltså spännvidden fortfarande vara stor. I detta steg används därmed information om arbetstidsomfattning, chefskap samt arbetets svårighetsnivå och innehåll. I de fall jämförelsen är baserad på enbart en eller två män eller kvinnor har uppgiften rensats bort då slumpmässigheten har bedömts som alltför stor.

Steg sex – arbete på olika myndigheter beaktas

I steg sex jämförs lönerna då hänsyn tagits till arbetstidsomfattning, chefskap, svårighetsnivå, arbetsinnehåll samt vilken *myndighet* den anställde arbetat vid. Faktorer som sannolikt bidrar till att minska löneskillnaden här är att olika yrkesgrupper som ändå inte går att skilja på i BESTA-klassningen oftast finns på olika myndigheter med olika kärnverksamhet, samt att löneläget också kan ligga olika på myndigheter placerade på olika platser i landet. Även här finns ett krav på att varje jämförelse ska baseras på minst tre kvinnor respektive män.

Steg sju – individuella bakgrundsvariabler beaktas

I steg sju introduceras även information om *individuella faktorer* som utbildningsnivå och erfarenhet. Löneskillnaden beräknas då med hjälp av regressionsanalys. Förklaringsvariablerna är utbildningsnivå, ålder, anställningstid vid myndigheten samt i vilken region av landet den anställde arbetat samt. Den beroende variabeln utgörs av logaritmerad lön.

Regressionerna görs på varje enskild myndighet och BESTA-klass. Vid varje regression produceras en regressionskoefficient. Exponenten av den koefficienten visar en skattning av den procentuella skillnaden i mäns och kvinnors löner med hänsyn till de andra variablerna i analysen. De skattade löneskillnader vägs sedan samman på samma sätt som i steg tre till sex.

Konsekvenser av en stegvis analys

En effekt av att ny information stegvis ackumuleras är att antalet anställda som jämförs minskar. Som nämdes ovan är inte alla befattningsklassade. När information om befattningar tillförs analysen faller de icke klassade individerna bort från urvalet.

Ju mer detaljerad specificering av lönejämförelsens grund, desto större är risken att båda könen inte blir representerade. Om bara det ena könet är representerat i gruppen finns det inga löner att jämföra och underlaget minskar därmed.

Det går inte att behålla tillräcklig kvalitet i analysen genom att använda ännu grövre indelningar avseende arbeten, trots att detta skulle ge ett större underlag. Med en alltför grov klassificering riskerar analytikern att t.ex. jämföra läkare, oftast män, med sjuksköterskor, oftast kvinnor. Den här typen av jämförelser har förekommit i den allmänna debatten och har då medfört en vilseledande överskattning av löneskillnaden mellan kvinnor och män. En jämförelse av två grupper är alltid en balansgång mellan en adekvat jämförelsegrund och storleken på urvalet. Antalet anställda som den aktuella analysen bygger på redovisas i tabell 1 steg för steg.

Slutligen bör läsaren göras uppmärksam på att den stegvisa ordningen, varmed de olika faktorerna införs i analysen, har betydelse för hur stor andel av löneskillnaden respektive faktor förklarar. Även om ordningen har en viss betydelse för storleken på de enskilda faktorerna så förblir arbetets svårighetsnivå den viktigaste förklaringen och arbetsinnehåll den näst viktigaste förklaringen oavsett vilken stegvis ordning som används. Vidare har ordningen ingen betydelse för den slutliga oförklarade delens storlek.

Tabell 1. Antal anställda i analysen per steg

Steg:	1	2	3	4	5	6	7
2000	218 927	218 927	x	125 789	125 789	109 181	53 295
2001	211 634	211 634	x	120 944	120 944	106 361	53 748
2002	215 204	215 204	x	131 379	131 379	117 711	58 325
2003	219 928	219 928	x	130 137	130 137	116 874	67 330
2004	220 132	220 132	156 307	156 307	156 190	126 113	105 125
2005	216 146	216 146	182 350	182 350	180 772	152 873	130 024
2006	220 611	220 611	184 797	184 797	166 299	156 003	128 072
2007	219 012	219 012	189 464	189 464	188 497	160 515	130 723
2008	214 142	214 142	186 400	186 400	185 430	163 445	138 413
2009	213 319	213 319	188 967	188 967	188 148	162 412	140 588

Anmärkning: Steg 1 är den totala löneskillnaden. Steg 2 beaktar arbetstidens omfattning. Steg 3 beaktar chefskap (observera att detta steg introducerades för första gången år 2004). Steg 4 beaktar arbetets svårighetsnivå. Steg 5 beaktar arbetets innehåll. Steg 6 beaktar vilken myndighet individen arbetar vid. Steg 7 beaktar individuella faktorer såsom utbildning, arbetslivserfarenhet och region. Färgerna i tabellen ovan motsvarar den del i diagram 1 som förklaras genom beräkningen i det steget.

Analys

Tydlig minskning av den genomsnittliga löneskillnaden

I ett första steg jämförs kvinnors genomsnittliga månadslön med mäns genomsnittliga månadslön. En jämförelse, utan hänsyn till sakliga faktorer vid individuell lönesättning, resulterar i att kvinnornas löner i genomsnitt var cirka 12,6 procent lägre än männens år 2009. Kvinnorna i urvalet tjänade i genomsnitt då 26 879 kronor medan männen i genomsnitt tjänade 30 760 kronor. Om de anställda som berördes av bolagiseringen hade inkluderats skulle löneskillnaden i stället ha varit 12,4 procent. Detta beror på att dessa anställda till stor del utgörs av män och att snittlönen för män inom dessa verksamheter är lägre än för män i staten totalt.

År 2008 var motsvarande löneskillnad mellan kvinnor och män 13,7 procent. Mellan september 2009 och september 2008 föll den totala löneskillnaden alltså med cirka 1,1 procentenheter. Den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män har successivt minskat från nästan 18 procent år 2000. Förändringen mellan de senaste två åren var dock ovanligt stor.

Skillnad i arbetstid stabil på senare år

Kvinnor arbetar deltid oftare än män. År 2009 var det, liksom 2008, drygt 18 procent av kvinnorna som arbetade deltid medan motsvarande andel för männen var knappt 9 procent. Det bör noteras att en överväldigande majoritet av de statsanställda har en heltidsanställning i botten. De som arbetar deltid gör det alltså huvudsakligen av eget val.

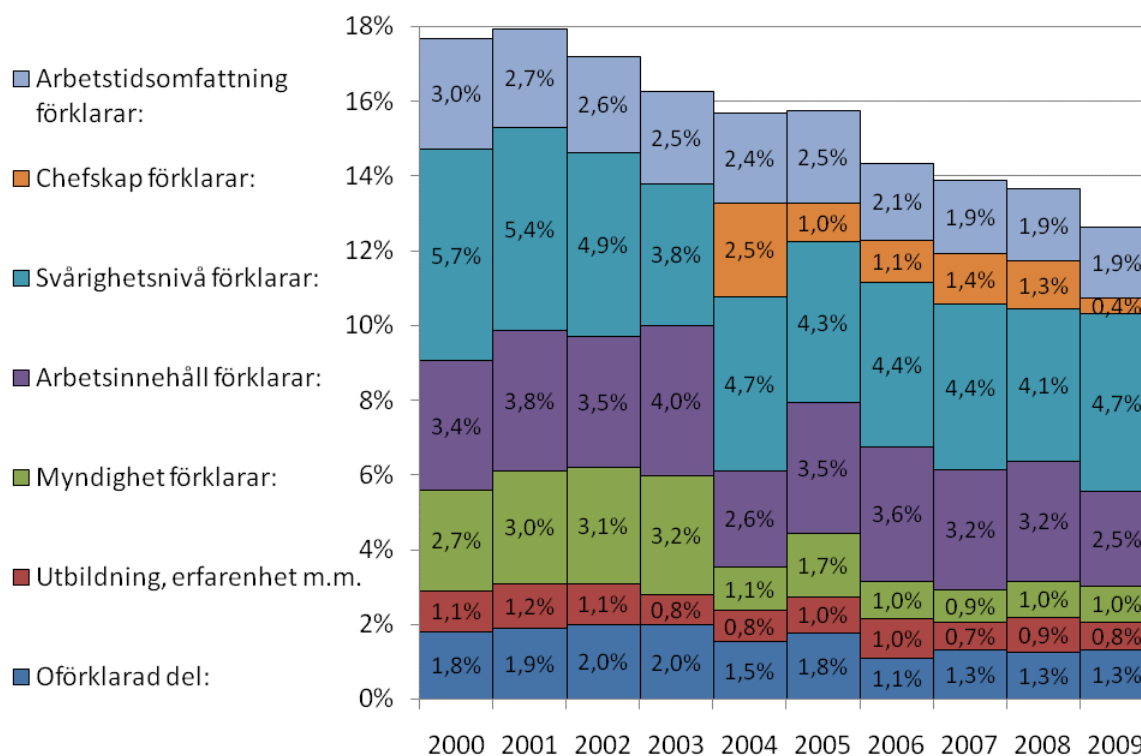
Arbetstidens längd är alltså en av förklaringarna till att kvinnor har lägre inkomster än män. De senaste tre åren har skillnader i arbetstid legat stabil och gett upphov till löneskillnader på cirka 1,9 procentenheter (se figur 1 nedan för en sammanställning av resultaten). Detta gäller oavsett om de bolagiserade verksamheterna inkluderas eller ej. Arbetstidsomfattningen stod därmed 2009 för 15 procent av den totala löneskillnaden mellan kvinnor och män i staten. År 2000, när drygt 19 procent av kvinnorna mot knappt 6 procent av männen arbetade deltid, förklarade skillnader i arbetstid istället 3,0 procentenheter av löneskillnaden.

Fler kvinnliga chefer

I den population som studeras här år 2009 var 41 procent av cheferna kvinnor. Här inkluderas bara anställda vars arbeten finns klassificerade enligt BESTA-systemet. Detta innebär en kraftig ökning jämfört med år 2000, då bara 22 procent av cheferna var kvinnor. Detta hänger delvis samman med en ökad andel kvinnor totalt i staten. Andelen kvinnor som är chefer har dock under samma tid ökat från 3 till 5 procent, vilket visar att kvinnor 2008 faktiskt i större utsträckning gör en chefskarriär än år 2000. Bland män har andelen som är chefer legat relativt konstant runt 8 procent.

Att män i större utsträckning än kvinnor är chefer förklarar nu bara 0,4 procentenheter av den observerade löneskillnaden. Om de bolagiserade verksamheterna inkluderades skulle förklaringsgraden av olika grad av chefskap bara öka till 0,5 procent.

Figur 1. Löneskillnad mellan kvinnor och män i statlig anställning åren 2000 – 2009 uppdelat på förklaringsfaktorer



Anmärkning: Chefskap infördes som förklaring i analysen första gången år 2004. Det bör också noteras att precisionen i BESTA-klassningen under senare år högst sannolikt är bättre än för år 2004. Övergången till BESTA-systemet innebar också att vi fick sex svårighetsnivåer i stället för fem med TNS-systemet som användes fram t.o.m. år 2003.

Skillnader i svårighetsnivå viktigaste förklaringen

Den främsta orsaken till löneskillnaderna är att kvinnor och män i hög grad har arbeten med olika svårighetsgrad. Att fler kvinnor arbetar med arbetsuppgifter på lägre svårighetsnivåer ger varje år upphov till löneskillnader på över fyra procentenheter och det förklarar mellan 30-40 procent av den existerande totala löneskillnaden mellan kvinnor och män (se figur 1 ovan för en sammanställning av resultaten). Indelningen i svårighetsgrader är ganska grov och det talar för att skillnader i ansvar, självständighet m.m. förklarar ännu mer av löneskillnaden än vad som redovisas i denna undersökning.

År 2009 var drygt 10 procent av de statsanställda kvinnorna klassade i någon av de båda högsta svårighetsnivåerna mot drygt 19 procent av männen. Samtidigt var cirka 30 procent av kvinnorna och 26 procent av männen klassade i någon av de båda lägsta svårighetsnivåerna.

Enligt figur 1 ovan har svårighetsgrad som förklaring minskat i betydelse sedan år 2000. Statistik baserat på det tidigare TNS-systemet visar att cirka 9 procent av de statsanställda kvinnorna och 21 procent av de statsanställda männen klassades i någon av de högsta svarighetsgraderna år 2000. Cirka 55 procent av kvinnorna och 45 procent av männen klassades i någon av de lägsta svarighetsgraderna år 2000. Mellan åren har andelen anställda i de lägre befattningsnivåerna minskat medan andelen anställda som klassats i de svårare nivåerna ökat. Detta har gällt kvinnor i högre utsträckning än män.

När skillnaderna i könsfördelning på de olika svårighetsnivåerna minskar så minskar också den del av löneskillnaden som kan förklaras av skillnader i svårighetsnivå, eftersom man, då man tar hänsyn till svårighetsnivå, jämför kvinnor och män på samma svårighetsnivå med varandra istället för att jämföra alla kvinnor med alla män.

Att förklaringsgraden ökar från 4,1 till 4,7 procent mellan 2008 och 2009 hänger huvudsakligen samman med den strukturförändring det inneburit att viss verksamhet bolagiserats och därmed inte längre ingår i statistiken. Om dessa anställda hade inkluderats hade förklaringsgraden legat kvar på 4,1 procent, vilket alltså hade inneburit att den kvarvarande löneskillnaden som på det här stadiet ännu inte kunnat förklaras hade varit högre än när dessa anställda inte finns med. Anledningen till detta utfall är att det inom de bolagiserade verksamheterna arbetar många män på en låg svårighetsnivå, och att dessa män har högre löner i snitt än de kvinnor som annars dominerar på de lägsta nivåerna. Anledningen till dessa löneskillnader inom en och samma svårighetsnivå utgörs till stor del av att kvinnor och män arbetar inom olika yrken, vilket behandlas i nästa steg.

Arbetets innehåll är näst viktigast

Skillnaderna i yrke ger, år 2009, upphov till löneskillnader på ca 2,5 procentenheter (se figur 1). *Arbetsinnehållet* står för 20 procent av den existerande totala löneskillnaden mellan kvinnor och män i staten.

Enligt nationalekonomisk teori styrs lönen på en marknad för ett visst yrke i huvudsak av utbud och efterfrågan på arbetskraft. Anledningen till att löneskillnaderna minskar när arbetets innehåll beaktas är att marknaden i och med detta tenderar att betala vissa yrken mer än andra. Kvinnodominerade yrken är ofta lägre betalda än mansdominerade yrken.

Indelningen i arbetsområden är skapad enbart för statistiskt bruk och inte för att peka ut om arbeten är lika i diskrimineringslagens mening. Kvarvarande löneskillnader kan vara orsakade av att det finns ett brett fält av arbetsuppgifter inom samma arbetsområde.

Även här påverkar bolagiseringen förklaringsgraden. Däremot så blir den löneskillnad som ännu inte har kunnat förklaras densamma efter att man tagit hänsyn till arbetsinnehåll, oavsett om dessa verksamheter inkluderas eller ej. Eftersom löneskillnaderna inom en och samma svårighetsnivå blev större när de inkluderades just p.g.a. att skillnader i arbetsinnehåll inom de lägsta svårighetsnivåerna ökade, så försvinner den effekten när information om olika arbetsinnehåll inkluderas i analysen.

Myndighetens betydelse mindre

Att olika *myndigheter* betalar olika löner för arbeten med liknande svårighetsgrad och typ av arbetsuppgifter är också en del av förklaringen till löneskillnaden. Denna faktor ger under den undersökta perioden upphov till en löneskillnad på mellan en och tre procentenheter. År 2009, liksom 2008, ger denna faktor upphov till löneskillnader på 1,0 procentenheter.

Att löneskillnaden minskar när hänsyn tas till vilken myndighet de anställda jobbat vid beror antagligen på att den mycket grova uppdelningen på BESTA-befattningar blir något mindre grov då de som jämförs finns inom samma myndighet. På grund av myndigheternas olika verksamheter kan två myndigheter ha två olika yrkesgrupper i vad som enligt BESTA (eller tidigare TNS) är samma befattning. Ett annat skäl kan vara att den marknadsmässiga lönen kan ligga olika högt på olika orter. Vidare kan myndigheterna värdera arbetsinnehållet olika beroende på skillnader i kärnverksamhet eller i de verksamhetsmål som ska uppnås.

En sannolik förklaring till den stora minskningen i den del av löneskillnaden som förklaras av myndighet är övergången från TNS till BESTA år 2004. Genom att precisionen i BESTA-klassningen är högre försvann en stor del av problemet med att två helt olika yrkeskategorier på två olika myndigheter gavs samma TNS-kod, och därför i tidigare steg uppfattades såsom varandes jämförbara.

De individuella faktorernas betydelse stabil

Sakliga skäl som kan motivera en löneskillnad, utöver de som redan nämnts, kan vara skillnader i skicklighet och resultat. Bl.a. utbildningsnivå och erfarenhet (ålder och anställningstid) har i denna rapport använts som indikatorer på individuella skillnader i skicklighet och resultat. För arbeten som enligt den grova statistiska uppdelningen är lika, ger dessa *individuella faktorer* upphov till en löneskillnad på 0,8 procentenheter. Sedan BESTA-systemet infördes 2004 har denna förklaringsgrad statigt legat mellan 0,7 och 1,0 procent.

Oförklarad löneskillnad på samma nivå

När 2009 års löner har korrigerats för alla sakliga faktorer som presenterats ovan, återstår endast en oförklarad löneskillnad på ca 1,3 procentenheter. Den oförklarade löneskillnaden har varit konstant de senaste tre åren.

Det är denna skillnad som i jämställdhetslagens mening till någon del eventuellt skulle kunna förklaras med lönediskriminering på grund av kön. Mot bakgrund av att denna analys gjorts med hjälp av viss statistisk indelning och på central nivå där detaljkunskapen om respektive arbete *inte är fullständig*, så kan konstateras att det med all säkerhet fortfarande finns kvar avgörande skillnader i faktiska arbetsuppgifter och ansvarsområden inom de grupper som jämförs. Alltså kan *den oförklarade löneskillnaden* i verkligheten förklaras av att det finns kvar skillnader mellan arbeten som utgör sakliga skäl för löneskillnad.

Statistikens begränsningar

Statistikens möjligheter är begränsade

Med central individstatistik, som den här analysen bygger på, är det omöjligt att närmare analysera den oförklarade löneskillnaden.

Det finns flera orsaker till detta. Det kan t.ex. finnas gradskillnader i arbetsuppgifter och ansvar som inte går att avläsa i statistiken, individernas arbetsresultat är helt okända för analytikern, individernas skicklighet finns enbart uttryckt i grova utbildningstermer och det är även okänt vilka löneskillnader som uppkommer på grund av hur marknaden kan påverka efterfrågan på olika kompetenser. Det finns en rad löneskiljande faktorer som endast är kända på den lokala arbetsplatsen.

Till detta kommer att lönerevisioner genomförs vid olika tidpunkter på olika myndigheter. Det gör att om statistikuppgifterna hämtas in vid en tidpunkt då t.ex. fler myndigheter med kvinnodominans än myndigheter med mansdominans hunnit genomföra sin lönerevision, så kan statistiken ge ett falskt sken av att löneskillnaderna mellan kvinnor och män har minskat. På samma sätt kan en faktisk minskning döljas av att mansdominerade myndigheter varit snabbare med lönerevisionerna. Även inaktuell befattningskod kan ge ett falskt sken av förändring.

Likaså kan ändrade antalsrelationer mellan arbeten på de högsta svårighetsnivåerna och de övriga nivåerna påverka den uppmätta löneskillnaden mellan kvinnor och män. Detta eftersom löneskillnaden är minst mellan kvinnor och män på de högsta svårighetsnivåerna. Även andra strukturella faktorer kan påverka på liknande sätt.

Alternativa metoder

Att redovisa statistik nedbruten på myndighetsnivå är en viktig del i förbättringsarbetet menar många. Att göra detta för mindre myndigheter är däremot vanskligt. Det kräver att antalet personer som jämförs är så stort att slumpen inte styr resultatet av utvärderingen. Anta att det på en myndighet bara finns en kvinna och en man vars arbeten är direkt jämförbara i fråga om svårighetsgrad och innehåll. Anta vidare att det råkar vara så att den ena är en högpresterande och den andre är en lågpresterande. Vid individuell lönesättning kommer de att premieras olika. Frågan är dock om dessa två individer är representativa för hur löner sätts mellan kvinnor och män på denna myndighet? Hur många bör då ingå i en utvärdering? Det beror bl.a. på hur stor spridningen i gruppen är och vilka krav på precision och statistisk säkerhet som finns osv.

Ett sätt att öka antalet individer i utvärderingen är att minska kravet på jämförelsegrunden. Som tidigare påpekats skulle en grövre jämförelsegrund naturligtvis öka antalet individer på respektive myndighet, men också leda till en överskattning av löneskillnaderna mellan kvinnor och män.

Eftersom uppdraget i detta fall är att redovisa hur löneskillnaderna mellan kvinnor och män *utvecklas*, hade ett alternativ varit att enbart studera de myndigheter och grupper som går att följa alla nio åren. Anledningen till att det alternativet valdes bort är att antalet individer som i sådant fall ingår i analysens sista steg skulle falla kraftigt. Att ta med ett så stort urval som möjligt i analysen bör säga mer om hur det ser ut i hela staten än ett snävare urval skulle ha gjort.

För att säkerställa kvaliteten i uppgifterna har dock vissa begränsningar gjorts. I de fall en ny myndighet har BESTA-klassat sina anställda har denna myndighet vid flera tillfällen uteslutits under första året då klassningen ofta dras med ett antal barnsjukdomar som blir uppenbara först efter ett års användning. Det är alltså vanligt att en hel del av klassningen revideras efter första året. För att begränsa problemen med att jämföra mycket små grupper där individuella skillnader som inte går att fånga i statistiken kan tänkas ge kraftigt utslag finns också krav på att minst tre individer av vardera könet ska finnas i varje cell som ska jämföras. I det sista steget där regressioner används, krävs minst fem individer av vardera könet och minst 30 totalt.

Ett alternativ hade varit att vikta samman resultaten för de enskilda undergrupperna med samtliga anställdas fördelning i stället för med kvinnornas fördelning. Anledningen till att kvinnornas fördelning använts är just att den avviker från männens. Om fördelningen av samtliga anställda används så försvinner den skillnad mellan åren som uppkommer p.g.a. att andelarna kvinnor och män i olika befattningar ändras. Under den period som studeras här har andelen kvinnor på högre befattningar kontinuerligt ökat.

