

På scenen

En feministisk genomgång av
budgetpropositionen 2010



På scenen

En feministisk genomgång av budgetpropositionen 2010

© Sveriges Kvinnolobby 2010
Tryck: Täbykopia AB
ISBN: 978-91-978283-2-1

Innehåll

Förord	7
Inledning.....	9
Regeringens budget	10
De jämställdhetspolitiska målen i budgetarbetet	14
Retorik och analys i regeringens egna dokument	17
Budgeterad jämställdhet 2006-2010	21
Att synliggöra kön och fördela resurser	27
Ekonomisk jämställdhet	34
Den ekonomiska krisen - en kris för jämställdheten?	41
Jämställdhetspolitiken	52
Resursfördelning inom kultur och fritid	57
Sammanfattning och slutsatser	64

Förord

Sveriges Kvinnolobby presenterar här sin tredje rapport med analyser av statsbudgeten ur ett jämställdhetsperspektiv. Arbetet med rapporten har letts av en arbetsgrupp inom Sveriges Kvinnolobby, dess huvudbidrag kommer från Ingrid Osika, Anna Klerby och Evelina Berg. Den här gången har vi granskat i vilken grad regeringens budgetproposition för 2010 leder fram till att de jämställdhetspolitiska målen nås. Leder den till att kvinnor och män får samma makt att forma samhället och sina egna liv? Blir vi ekonomiskt självständiga livet ut och ses omsorgen om människor som en mänsklig och inte bara kvinnlig uppgift? Om sådana saker ska undersökas måste det finnas underlag, siffror, fakta och analyser. Vi har undersökt om det finns ett sådant underlag i budgetpropositionen. Vi har också tagit fram egna siffror och analyser som skulle ha kunnat användas. Sveriges Kvinnolobby vill med denna rapport bidra till en rättvis fördelning av samhällets resurser mellan kvinnor och män. Vi vill också bidra till en ökad medvetenhet om de nationalekonomiska principer och värderingar som budgetarbetet vilar på.

Stockholm den 15 mars



Gertrud Åström
Ordförande i Sveriges Kvinnolobby

Inledning

Runt om i världen samlas dystra siffror in om kvinnors försämrade livsvillkor, mödradödligheten ökar, men inte kvinnors representation. Kvinnor ökar sin utbildningsnivå, men inte sina löner. Som anledning till problemen lyfts ofta den ekonomiska krisen fram. Men hur förklarar man att en generell kris drabbar kvinnor särskilt mycket? I Sverige sägs ibland förklaringen vara den stora offentliga sektorn som sysselsätter hälften av kvinnorna i arbetskraften – det är naturligt att besparingar för att sanera ekonomin görs där. Men varför är i så fall fenomenet ännu tydligare i länder som i det närmaste saknar offentlig sektor?

Ett sätt att försöka få svar på sådana frågor är att undersöka på vilket sätt statsbudgetar bygger på berättelser om kvinnors och mäns liv, hur de möter kvinnors och mäns behov. Finns det målsättningar och görs det prioriteringar där kvinnor och män ses som likvärdiga? Eller spelar kön roll för utfallet?

På senare år har ett allt större intresse för att jämställdhetsintegrera budgetar (gender budgeting) vuxit fram bland politiker, forskare och ideella organisationer (NGO) EU-kommissionen och Nordiska ministerrådet har arbetat med frågan och i Sverige har insatser i denna riktning gjorts i Regeringskansliet. För närvarande stödjer Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) initiativ för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i ordinarie budgetar och budgetunderlag i regioner, kommuner och landsting. Den europeiska motsvarigheten till SKL (CEMR) har tagit fram en jämställdhetsdeklaration där jämställdhet i budgetarbetet ingår. Den internationella organisationen för feministiska nationalekonomer (IAFFE) liksom olika forskarnätverk utvecklar gender budgeting som verktyg, exempelvis i The Nordic-Baltic Network on Gender Responsive Budgeting. Därtill drivs frågan av kvinnoorganisationer som exempelvis European Women's Lobby (EWL) och Sveriges Kvinnolobby.

År 2010 lever vi i svallvågorna efter den värsta ekonomiska kris världsekonomin varit utsatt för sedan 1930-talet. En kris som även gjort tydliga avtryck i Sverige. Vad händer med jämställdheten i en sådan situation? Vad betyder det att Sverige har tappat sin förstaplacering i World Economic Forums jämställdhetsindex samtidigt som vi för första gången har en finansminister som kallar sig feminist?

Regeringens budget

Statens övergripande uppgift är att skapa en grundstruktur för medborgarna att leva och verka i. Hur det önskade samhället ska se ut och hur det ska åstadkommas finns uttryckt i statens budget. Statsbudgeten är uppdelad i inkomster, investeringar och utgifter. Inkomsterna får staten främst genom att ta upp skatt på medborgarnas olika aktiviteter, framför allt konsumtion och arbete. Budgetens utgifter består av samhällets kostnader för gemensamma angelägenheter. Genom staten, kommuner och landsting omfördelar den offentliga apparaten skatteinkomster dels mellan individer dels över enskilda individers livstid genom transfereeringar så som pension och barnbidrag. Statens utgifter består även av hälso- och sjukvård och försäkringssystem som stödjer individen vid behov i livscykelns olika faser. Investeringar är en form av utgift som man i bokföringen kan sprida ut över en längre tidsperiod. En investering värderas också på ett annat sätt än en utgift, då en investering beräknas ge avkastning i framtiden i form av ökad effektivitet eller ekonomisk vinst. Långsiktiga investeringar som infrastruktur innebär både att medborgarnas liv underlättas och att förutsättningar skapas för företag och organisationer att kunna bedriva sin verksamhet.

På instrumentell nivå styr staten individers beteende genom att beskatta konsumtion av varor och tjänster olika mycket, det är exempelvis högre skatt på alkohol och tobak än på resor och hotellboende.

Budgettermer är i sig könsneutrala, men inte dess innehåll. Hur vi benämner, definierar, organiserar och ersätter aktiviteter i samhället är en djupt könad angelägenhet med långa patriarkala traditioner.

Beroende på hur vi väljer att beskatta varor och tjänster kommer skatten att påverka kvinnor och män på olika sätt. Gruppen kvinnor och gruppen män har i många fall olika behov och olika beteendemönster som grundar sig i olika livsvillkor. Även hur vi väljer att använda resurserna påverkar på samma sätt kvinnor och män olika. Budgetens investeringar som omfattar exempelvis infrastrukturssatsningar och uppförandet av offentliga anläggningar och byggnader stödjer kvinnor och män på olika sätt. Hur satsningarna ser ut speglar vems behov och preferenser vi prioriterar.

Det svenska samhällssystemet är tillsammans med de andra nord-

iska länderna, i jämförelse med exempelvis Tyskland, Italien och USA, i hög grad utformat utifrån den enskilde individen istället för familjen som ekonomisk aktör. Att utgå från individen skapar möjligheter att frigöra såväl kvinnor som män från traditionella strukturer. Men det ställer också mycket höga krav på att insatser som genomförs utformats könsmedvetet och inte könsstereotyp. Om individen ska ha ett val måste reella valmöjligheter finnas. I en budget som inte gjorts utifrån ett konsekvent jämställdhetsperspektiv spelar kön roll för hur individen berörs av de offentliga resurserna.

Budgeten 2010

Den 21 september 2009 lämnade regeringen Budgetpropositionen för år 2010 (prop. 2009/10:1) till riksdagen. Budgetpropositionen heter *Jobba Sverige ur krisen* och består av totalt 2 600 sidor text, tabeller och diagram. I budgeten fördelas utgifterna på 27 utgiftsområden. Varje utgiftsområde innefattar ett eller flera sakområden. Totalt finns det cirka 500 anslagsposter uppdelade på ett femtiotal sakområden som erhåller resurser genom de 27 utgiftsområdena (www.esv.se).

Ett mått som det ofta talas om när det gäller nationalekonomi är brutonationalprodukten, BNP. Måttet visar ett lands totala produktion och kan jämföras med ett företags totala omsättning. Värdet av Sveriges BNP för 2009, i löpande priser, beräknas bli cirka 3 070 miljarder kronor.

År 2010 beräknas BNP bli 3 070 miljarder kronor. Regeringen räknar alltså med att BNP kommer att vara högre 2010 jämfört med 2009, vilket innebär att ekonomin växer – vi får tillväxt (prop. 2009/10:1, bilaga 2). Statens resurser som andel av BNP motsvarar under 2010 cirka 25 procent.

Utgifter 2010

Statsbudgetens totala utgifter för år 2010 beräknas bli 806 miljarder kronor, se tabell 1. Statens utgifter uppgår till största delen av transfereringar. En transferering innebär en överföring av ekonomiska medel i form av bidrag. Omfördelning sker inom individernas livscykel då vi i vissa perioder av livet betalar skatter och avgifter för att under andra perioder erhålla olika former av stöd som sjukersättning, föräldrapenning och pension. Omfördelning sker också mellan individer, framförallt från hög- till låginkomsttagare.

Kommunernas och landstingens utgifter utgör cirka 40 procent av den offentliga sektorns totala utgifter, dvs. omkring 530 miljoner kronor.

Tabell 1
Statsbudgetens anslag för 2010

Utgiftsområde		Miljarder kronor
Utgiftsområde 1	Rikets styrelse	12
Utgiftsområde 2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	12
Utgiftsområde 3	Skatt, tull och exekution	10
Utgiftsområde 4	Rättsväsende	36
Utgiftsområde 5	Internationell samverkan	2
Utgiftsområde 6	Försvar och samhällets beredskap	45
Utgiftsområde 7	Internationellt bistånd	27
Utgiftsområde 8	Migration	6
Utgiftsområde 9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	59
Utgiftsområde 10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	102
Utgiftsområde 11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42
Utgiftsområde 12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	70
Utgiftsområde 13	Integration och jämställdhet	5
Utgiftsområde 14	Arbetsmarknad och arbetsliv	88
Utgiftsområde 15	Studiestöd	24
Utgiftsområde 16	Utbildning och universitetsforskning	54
Utgiftsområde 17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	11
Utgiftsområde 18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2
Utgiftsområde 19	Regional tillväxt	3
Utgiftsområde 20	Allmän miljö- och naturvård	5
Utgiftsområde 21	Energi	3
Utgiftsområde 22	Kommunikationer	40
Utgiftsområde 23	Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19
Utgiftsområde 24	Näringsliv	5
Utgiftsområde 25	Allmänna bidrag till kommuner	76
Utgiftsområde 26	Statsskuldräntor m.m.	23
Utgiftsområde 27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	30
Summa utgiftsområden		811
Minskning av anslagsbehållningar		-4
Summa utgifter		806

Källa: Prop.2009/10:1 (Budgetpropositionen för 2010)

Inkomster 2010

Budgetpropositionen består också av en utförlig redovisning av statens inkomster. Dessa kommer från skatter på företag, konsumtion och löneinkomster. En liten del kommer också från avgifter, försäljning och ränteinkomster. Totalt räknar regeringen med sammanlagda inkomster för staten på 723 miljarder kronor (prop. 2009/10:1, bilaga 1). Alla intäkter berör både kvinnor och män eftersom de genereras av våra aktiviteter.

De totala offentliga inkomsterna från statliga och kommunala skatter beräknas uppgå till 1 430 miljarder kronor, 40 procent kommer från skatt på arbete, 30 procent från indirekta skatter på arbete (som arbetsgivaravgifter) och 30 procent kommer från skatt på konsumtion och insatsvaror. Av dessa inkomster kommer 720 miljarder kronor att gå till staten, 180 miljarder kronor till pensionsbesparingar och 530 miljarder kronor till kommunerna.

Det är inom inkomstposten skatteintäkter som regeringen redovisar det så kallade jobbskatteavdraget som en inkomstförlust. Totalt uppgår år 2010 jobbskatteavdraget till 74 miljarder kronor. Ytterligare skatteavdrag som regeringen ger är för ”husarbeten” (samlande begrepp för ROT-avdrag och hushållsnära tjänster) som beräknas uppgå till 5 miljarder kronor år 2010.

Tabell 2 visar ett urval av statens totala inkomster från skatter och några valda delposter ur bokföringen för att visa på vilka typer av inkomster och utgifter staten har inom skatteområdet. Totalt beräknas staten få 723 miljarder kronor i inkomster.

Tabell 2

Statens beräknade inkomster av skatter m.m. 2010

Konto	Post	Miljarder kronor
1000	Statens skatteinkomster	721
2000	Inkomster av statens verksamhet	41
3000	Inkomster av försäld egendom	0
4000	Återbetalning av lån	2
5000	Kalkylmässiga inkomster	9
6000	Bidrag m.m. från EU	14
7000	Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-63
8000	Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto	-0,12
9000	Löpande redovisade skatter m.m.	0

Källa: Prop. 2009/10:1 (Budgetpropositionen för 2010)

De jämställdhetspolitiska målen i budgetarbetet

Vår granskning har som utgångspunkt de mål som riksdagen har satt upp för den svenska jämställdhetspolitiken. En jämställdhetsintegrerad budget ska lägga målen till grund för analyser och insatser som gör att regeringens politik leder i riktning mot ett jämställt samhälle. Sedan år 2006 är det övergripande jämställdhetspolitiska målet: *”Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.”*

Det finns också fyra delmål:

- *En jämn fördelning av makt och inflytande.* Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
- *Ekonomisk jämställdhet.* Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- *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.
- *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

För att uppnå de jämställdhetspolitiska målen har den svenska regeringen liksom världen i övrigt antagit jämställdhetsintegrering (gender mainstreaming) som strategi. Jämställdhetsintegrering innebär att jämställdhet ska integreras på alla politiska beslutsnivåer och i allt genomförande. Det råder sedan länge enighet om att det inte är en framgångsväg att bedriva jämställdhetspolitik i särskilda projekt eller som en avskild ordning för att nå en långsiktig lösning. Projekt för jämställdhet kan användas på kort sikt för att driva utvecklingen framåt men förutsätter att de landvinningar som görs överförs till ordinarie styrsystem och rutiner. Europarådets definition lyder så här: *”Jämställdhetsintegrering innebär (om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet.”*

Jämställdhetsintegrering ska därmed omfatta även budgetprocessen där Europarådet slagit fast följande definition: *”...Gender budgeting [är] tillämpning av principen om gender mainstreaming i budgetförfarandet. Detta innebär en utvärdering av budgetpolitikens genuseffekter och en in-*

tegrering av genusperspektivet på alla nivåer i budgetförslaget, samt en omstrukturering av inkomster och utgifter för att främja jämställdheten."

Under mandatperioden 2006–2010 har regeringen arbetat vidare med den handlingsplan för jämställdhetsintegrering av arbetet i regeringskansliet som föregående regering beslutade om 2004, och även tagit fram strategier för jämställdhetsintegrering av ett antal målområden.

Kvinnor och män som analytisk kategori

Överallt blir vi påmind om att vi tillhör ett av två kön – vi förväntas vara och bete oss på ett visst sätt om vi är kvinnor, och på ett annat sätt om vi är män. Denna åtskillnad utgör grundbulten i en teori som kallas för *genussystemet* (Hirdman) vilken sedan 1994 ligger som grund för den svenska jämställdhetspolitiken. Genussystemet beskrivs med två logiker; den första innebär att kvinnor och män hålls isär som två grupper och den andra logiken innebär att män värderas högre än kvinnor. Föreställningen om vad som är manligt och kvinnligt konstrueras av människor i varje samhälle och förändras över tid och plats. Jämställdhetspolitiken syftar till att ändra stereotypa och begränsande konstruktioner av manlighet och kvinnlighet.

Isärhållningen av kvinnor och män gör hierarkiseringen möjlig. Hierarkiseringen kategoriserar det som vi i vår kultur betecknar som kvinnligt och underordnat det som vi betecknar som manligt.

I politik i allmänhet och i ekonomi i synnerhet verkar denna, anars så tydliga kategorisering i samhället, inte längre betraktas som relevant att synliggöra. Kvinnor och män som analytisk kategori används inte – vi blir könsneutrala medborgare.

I en demokrati ska alla medborgare idealt ha lika värde och alla ska delta på lika villkor. Men vi har inte ett sådant samhälle. I praktiken delas medborgare tydligt upp i två kön där det ena könet har mer politiskt och ekonomiskt inflytande än det andra. Detta borde politiken och budgeten synliggöra.

För att analysera eventuella orättvisor och ojämställdheter använder vi gruppen kvinnor respektive gruppen män som analytiska kategorier. Vi efterfrågar och visar könsuppdelad statistik för att synliggöra att gruppen kvinnor har andra livsvillkor än gruppen män. Detta betyder inte att alla män förutsätts ha något essentiellt lika som skiljer dem från alla kvinnor och vice versa. Det betyder heller inte att alla män och alla kvinnor har identiska livsvillkor. Att kategorisera människor i grupper

om de inte ingår i en kritisk analys riskerar att befästa befintliga föreställningar. Det är avgörande att uppdelningen används för att påvisa hur verkligheten ser ut i förhållande till de målsättningar som finns. Syftet med vår ansats är att visa på dessa socialt konstruerade och strukturella ojämlikheter.

Jämlik ojämställdhet

Inom gruppen kvinnor, liksom inom gruppen män, är skillnaderna stora beroende på olika utbildning, klasstillhörighet, familjesituation, kulturell bakgrund, ålder, sexuell läggning, funktionsnedsättning och annat. Väl genomförda jämställdhetsanalyser tar med dessa variabler på olika sätt beroende på de frågeområden som undersöks. Olika skillnader hänger ihop och analyser bör eftersträva att fråga efter och visa *hur* de hänger ihop. Kön är indelningsgrund för jämställdhetsarbetet och det är i de flesta fall möjligt att ha tillgång till sådana uppgifter. Vissa variabler, som exempelvis ålder är också statistiskt lättillgängliga variabler. Andra är inte möjliga att undersöka på detta sätt utan kräver andra metoder. Både gruppen kvinnor och gruppen män är likvärdigt komplexa utifrån olika variabler. Trots detta är jämställdhetsarbetets relevanta grundfråga hur det kommer sig att gruppen kvinnor är underordnad gruppen män och hur denna grundordning kan ändras.

Jämställdhetsintegrerad budget

Genussystemet genomsyrar både politiken och det ekonomiska systemet. Värderingarna i genussystemet utgör en grundstruktur i samhället som inverkar på hur arbetsuppgifter fördelas mellan kvinnor och män (både betalda och obetalda) och till exempel vilken lön kvinnor och män får för det arbete de utför. Resultatet av genusordningens verkningar visar sig bland annat i hur pengar och andra resurser fördelas mellan kvinnor och män.

En jämställdhetsintegrerad budget innebär att en medveten analys görs som tydliggör hur resursfördelningen i statsbudgeten kommer kvinnor och män till del, men också hur resursfördelningen möter kvinnors och mäns behov och preferenser. Jämställdhet får då genomslag i budgetprocessen genom att jämställdhetsperspektivet på ett konkret och konsekvent sätt integreras genom målbeskrivningar och i det förberedande arbetet och i underlag för beslut. En förutsättning är att jämställdhetsanalyser, baserade på könsuppdelad statistik genomförs så att de jämställdhetspolitiska målen kan följas upp. Vår genomgång av regeringens budget för 2010 undersöker detta.

Retorik och analys i regeringens egna dokument

Här följer en genomgång av regeringens egen plan för hur den ska arbeta för jämställdhetsintegrering samt några analyser av hur regeringen uppfyller sina egna mål.

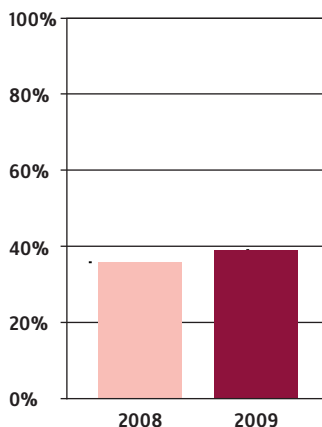
Den föregående regeringen tog fram en övergripande plan för arbetet med jämställdhetsintegrering i regeringskansliet. Planen var ursprungligen tänkt att gälla från 2004 till 2009, men förlängdes av nuvarande regering så att den sträcker sig fram till 31 december 2010. Den följs årligen upp med hjälp av indikatorer som är kopplade till fyra effektmål. Utifrån planen tas sedan 1–2-åriga handlingsprogram fram för att ange vad departementen särskilt ska fokusera på under kommande år för att uppnå målen.

Regeringen har beslutat att jämställdhet ska finnas med i alla led av beslutsprocesserna och i de centrala dokumenten som regeringen beslutar om. Det mest centrala dokumentet är budgetpropositionen. Regeringen styr också genom sådant som regleringsbrev, kommittédirektiv och propositioner. Hur ser det ut i dessa dokument, har regeringen gjort det den beslutat om att göra?

Budgetpropositioner

Ett sätt att mäta om jämställdhet finns med i budgetpropositionen är att se hur kvinnor och män synliggörs. En av de indikatorer som finns i regeringens plan och som årligen följs upp är därför andelen av individbaserade tabeller och diagram som har kön som övergripande indelningsgrund och som i text kommenteras eller analyseras efter kön. I budgetpropositionen 2010 fanns det nästan 250 tabeller och diagram som var individbaserade. Andelen som uppfyllde jämställdhetskravet var 39 procent. Året innan var andelen 36 procent trots att antalet individbaserade tabeller och diagram då var lägre, drygt 200. Resultatet har alltså blivit bättre under det senaste året.

Tabeller och diagram i budgetpropositionen som är individbaserade och som är uppdelade efter kön i BP 2008 och 2009

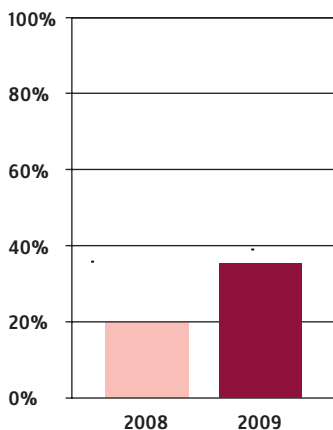


Instruktioner och regleringsbrev

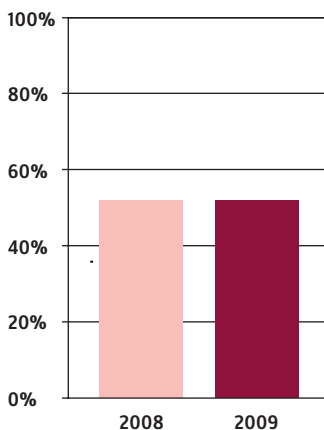
Regeringens sätt att styra myndigheter är att formulera instruktioner och regleringsbrev. Här finns alltså en möjlighet att ge myndigheterna direktiv om jämställdhet. En indikator som finns för att följa upp regeringens plan är att se hur stor andel av myndigheterna som har skrivningar om jämställdhet i sina instruktioner eller regleringsbrev. Jämställdhetsperspektivet ska vara anpassat till respektive myndighets verksamhet. År 2009 hade 35 procent av de 230 förvaltningsmyndigheterna en skrivning om jämställdhet i sina instruktioner. Det var bättre än året innan då andelen var 20 procent. I regleringsbrev skiljer man på om skrivningarna är formulerade som mål, återrapporteringskrav eller uppdrag. Andelen myndigheter som har någon skrivning om jämställdhet i regleringsbrevet var 52 procent, samma nivå som 2008.

Myndigheter med jämställdhet i instruktioner och regleringsbrev

Instruktioner 2008 och 2009



Regleringsbrev 2008 och 2009



Kommittédirektiv och propositioner

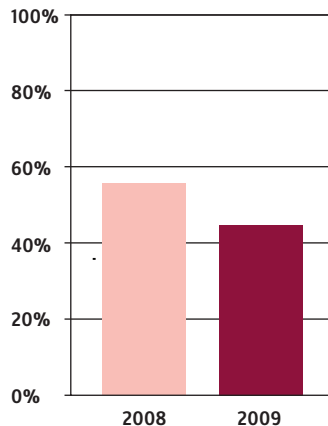
I utformningen av kommittédirektiv har regeringen möjlighet att styra det underlag som ska ligga till grund för en proposition. Det är därför viktigt att ett jämställdhetsperspektiv finns med i direktiven. Under året formuleras ett stort antal direktiv men många av dem är tilläggsdirektiv eller inte alls relevanta ur ett jämställdhetsperspektiv. I knappt hälften, 45 procent, av de relevanta direktiven hade jämställdhetsperspektivet beaktats. Året innan var andelen 56 procent. Även denna information är en indikator till regeringens plan. Resultatet under det senaste året har alltså blivit sämre.

Statliga utredningar arbetar utifrån de direktiv som de fått. Om det i direktivet finns en uppmaning att beakta jämställdhetsperspektivet brukar det vanligtvis finnas någonting skrivet om det i utredningens betänkande (SOU). Utredaren kan också ”friskriva sig” genom att hävda att förslagen inte alls påverkar kvinnor och män. Det förutsätts att en analys har gjorts för en sådan bedömning. År 2009 lämnades 97 SOU till regeringen. I några av dessa var det inte relevant att göra en jämställdhetsanalys. Av de återstående SOU hade 87 procent en jämställdhetsanalys. Året innan var antalet SOU betydligt större och 97 procent hade gjort en jämställdhetsanalys. Resultatet har alltså under det senaste året blivit sämre.

Interna utredningar som regeringen tar fram kallas departementsskrivelser (Ds) och ska också innehålla jämställdhetsanalyser där det bedöms vara relevant. Andelen som gjorde det 2009 var 64 procent mot 78 procent 2008. Återigen ett sämre resultat under det senaste året.

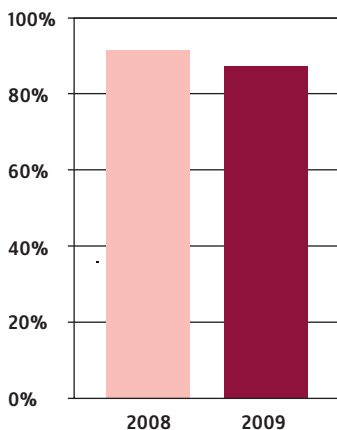
Propositioner, regeringens förslag till riksdagen, utgår ofta från de förslag som har lämnats i ett betänkande. Om betänkandet har en

Kommittédirektiv där ett jämställdhetsperspektiv beaktas 2008 och 2009

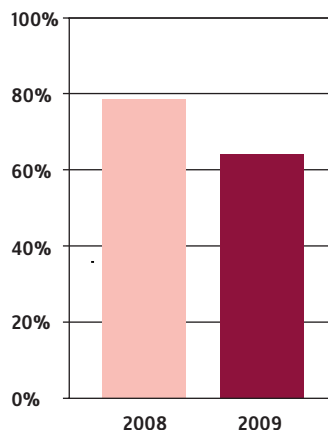


Jämställdhetsanalys i betänkanen (SOU) och departementsskrivelser (Ds)

SOU 2008 och 2009



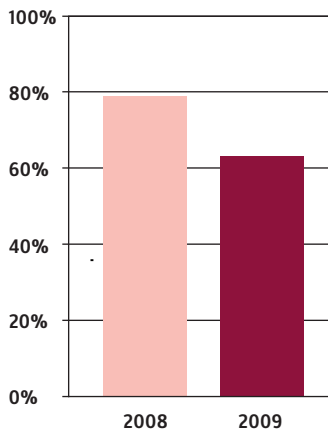
Ds 2008 och 2009



jämställdhetsanalys i sina förslag kan det också återkomma i propositionen. Det skrevs nästan 190 propositioner 2009. Andelen som hade en jämställdhetsanalys var 63 procent. Året innan skrevs något färre propositioner och andelen som innehöll en jämställdhetsanalys var 79 procent. Resultatet har blivit sämre.

Med hjälp av dessa indikatorer går det att följa regeringens arbete med jämställdhetsintegrering i styrningen och i olika typer av beslutsprocesser under tiden som planen gäller. Syftet med planen är att arbetet med jämställdhetsintegrering ska genomsyra styrningen och alla led av beslutsprocesser. Den samlade bilden är att det med undantag för tabeller och diagram genomförts färre jämställdhetsanalyser och förslag och att regeringen i högre grad gör avsteg från sin egen plan för jämställdhetsintegrering.

Propositioner med jämställdhetsanalys 2008 och 2009



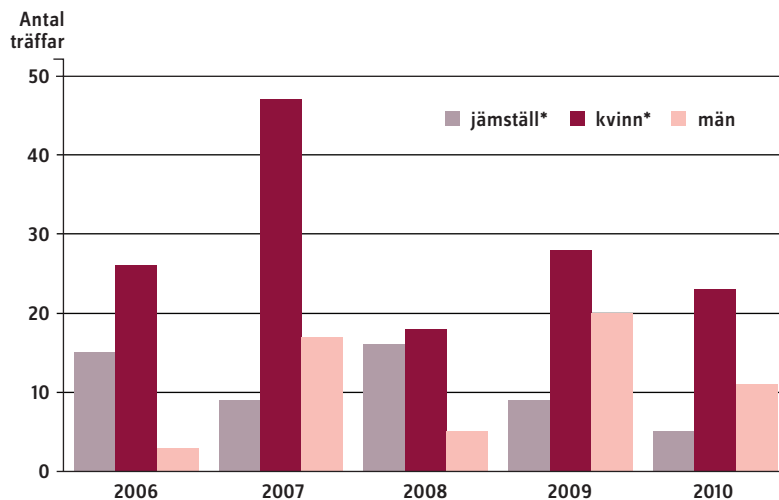
Budgeterad jämställdhet 2006-2010

En metod för att klarlägga om regeringen har anlagt ett konsekvent jämställdhetsperspektiv är att göra ordsökningar. Vi har på detta sätt granskat propositionstexterna som innehåller regeringen förslag till statsbudget för åren 2006 till 2010. Budgetpropositioner är mycket omfattande. För 2010 består den av cirka 2 600 sidor. Ordsökningar och textanalyserna nedan är gjorda på den del av propositionen som innehåller förslag till statsbudget och finansplan för respektive år. Dessa består av cirka 350 sidor. I förslaget till budget för staten presenterar regeringen beräkningar av de offentliga inkomsterna och ger förslag på utgifter för staten. Vidare presenterar regeringen förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken för året, och lämnar förslag och bedömningar om skatteområdet.

I undersökningen har vi använt sökord och sedan genomfört en textanalys av de avsnitt där begreppen ”jämställdhet”, ”kvinnor” och ”män” förekommer. Från början var sökorden fler och bestod då även av orden ”genus”, ”flickor” och ”pojkar”. Dessa tre ord gav inga träffar i någon av budgetpropositionerna och har därför tagits bort.

Jämställdhetsintegrering som strategi kräver att den ekonomiska politiken utvärderas och analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv i

Textanalys av regeringens budgetpropositioner 2006-2010



alla dess delar och att förhållandet mellan kvinnor och män problematiseras i analysen. Hur har det då sett ut under de senaste åren?

En sökning på orden ”jämställ*”, ”kvinn*” och ”män” i regeringens förslag till budgetpropositioner under åren 2006–2010 visar att ordet jämställdhet förekommer varje år, som mest 15 gånger år 2006 och som minst fem gånger år 2010. Frekvensen har alltså gått ner. På detta sätt kan vi se att jämställdhet är en erkänd fråga som diskuteras och som det är möjligt att ha olika uppfattningar om, men sökordsträffarna säger däremot inte i vilken grad som jämställdhetsmålet har integrerats i förslagen. Detta kräver andra analyser.

Drygt 70 procent av träffarna på något av de tre sökorden i budgetpropositionerna handlar direkt eller indirekt om arbetsmarknaden. Detta kan till en del förklaras av att jämställdhetspolitiken har sin historia i arbetsmarknadspolitik, det är här vi har den mesta kunskapen om och den starkaste traditionen av att synliggöra ojämställdhet. Men det kan också förklaras av att det är just förvärvsarbetet som utgör merparten av budgetens omfattning.

Exempel på problematisering

Exempel på hur jämställdhet har problematiserats i en budget finns i 2006 års budgetproposition. Dåvarande regering, socialdemokraterna och deras samarbetspartier, fokuserade på att problematisera löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Lönegapet beskrevs i budgeten som ”olagligt” och som en företeelse som ”måste bekämpas” (prop. 2005/06:1). Ett åtgärds paket lades fram med utgångspunkt i att löneskillnaden mellan kvinnor och män huvudsakligen har uppstått som en följd av att kvinnor och deras arbetskraft inte värderats lika högt som män och deras arbetskraft. I budgetpropositionen nämndes även att förslaget skulle omfatta samtliga områden som direkt eller indirekt påverkar individens lön, såsom anställningsformer, inflytande, kompetensutveckling och fördelningen av obetalt och betalt arbete (prop. 2005/06:1). I budgetens åtgärdsförslag var det emellertid bara deltidsarbetet som angreps. Regeringen konstaterade att kvinnor i högre utsträckning än män arbetar deltid och poängterade att en stor del av detta deltidsarbete är ofrivilligt. Genom att stärka rätten till heltid skulle kvinnors deltidsarbete minska. Regeringen nämnde att kvinnors dubbelarbete påverkar deras förvärvsarbete, men valde att inte göra några åtgärder i syfte att motverka det. De åtgärder som redovisades i budgetpropositionen utgick ifrån att det är i fördelningen av löner som ojämställdheten uppkommer. Således utgick den föregående regeringen både från klassperspektivet och från

genussystemet, men inom ramen för arbetsmarknaden.

Även nuvarande regering, Alliansen, fokuserar i sina budgetar på den ekonomiska jämställdheten, men de talar inte om ojämställdhet i termer av löneskillnader eller lönegap. Istället använder de begreppet ”förmögenhetsskillnad” om den ekonomiska ojämställdheten mellan kvinnor och män. Här fokuseras på att ojämställdheten uppstår i skillnader mellan kvinnors och mäns förvärvsarbete. Det blir de val kvinnor gör som ses som orsaken till skillnader i förmögenhet, och därmed ekonomisk ojämställdhet. Politiken syftar också till en jämnare fördelning av det obetalda arbetet men utan att problematisera maktordningen mellan könen. En omständighet som är värd att notera är att ordet ”kvinnor” genomgående har ett högre antal träffar än ordet ”män” och särskilt utmärker sig här budgetpropositionen 2007. Detta innebär emellertid inte att kvinnor nämns på ett mer varierat sätt i denna budgetproposition än i andra. De 24 av träffarna på kvinnor år 2007, mer än hälften, handlar om att öka kvinnors företagande. Kvar blir 23 träffar som fördelas på andra områden, vilket är på samma nivå som i övriga budgetpropositioner.

Det finns en väsentlig och viktig likhet mellan samtliga budgetar som vi har analyserat – det är endast kvinnor som problematiseras. I alla sökningar på ”män”, förutom i ett fall, förekommer ordet ”män” i kontexten ”kvinnor och män”. Undantaget är skrivningen ”mäns våld mot kvinnor” som finns i tre av budgetarna. Det är det enda exemplet på problematisering av mäns roll. Alliansregeringen anger i en av sina budgetpropositioner åtgärder för att ”män som misshandlar kvinnor skall få hjälp att bryta destruktiva beteenden, genom adekvat vård och behandling” (prop. 2006/07:44).

Närstudie av Kultur, medier, trossamfund och fritid

Vi dyker nu djupare in i ett utgiftsområde i budgeten för 2010 för att se om relationen mellan könen problematiseras tydligare när regeringen har lite mer utrymme och mer detaljerade argumentation för sina förslag. Vi har gjort en textanalys av utgiftsområdet Kultur, medier, trossamfund och fritid (nr 17). Textanalysen följs senare i rapporten upp av en analys av resursfördelningen inom området. Detta område får exemplifiera hur vårt samhälles värderingar och traditioner skapas. Det finns också en ideologisk principdiskussion om huruvida samhället över huvudtaget ska stödja kultur- och idrottsverksamhet ekonomiskt. Men i Jämställdhetspolitiska utredningen *Makt att forma samhället och sitt eget liv* (SOU 2005:66) framfördes dessa områden som viktiga för att förverkliga ett aktivt medborgarskap. De jämställdhetsproblem som förekommer inom exempelvis idrotts-

området kan antas återfinnas även inom andra utgiftsområden.

Vi har sökt på orden ”kvinnor”, ”män”, ”flickor”, ”pojkar”, ”jämslällhet”, ”genus” och ”k6n” i alla former. Av utgiftsområdes 17 huvudavsnitt innehåller nio avsnitt inget av sökorden, dessa områden är ”F6rslag till riksdagsbeslut”, ”Teater och musik”, ”Litteraturen, lasandet och språket”, ”Bildkonst, arkitektur, form och design”, ”Arkiv”, ”Kulturmilj6”, ”Trossamfund”, ”Vuxenutbildning” och ”Tillsyn av spelmarknaden” som alla behandlas utan något som helst j6mst6llldhetsperspektiv.

I resterande 6tta avsnitt finns sökorden med i olika omfattning. Tabell 3 visar f6rutom huvudavsnitten inom utgiftsområdet 6ven sökordens f6rekomst i underavsnittet ”Idrottsfrågor” som ingår som en del i folkr6relsepolitiken.

Tabell 3
Hur k6n synligg6rs i texten i utgiftsområde 17,
Kultur, medier, trossamfund och fritid

S6kord	Kulturområdes- 6vergripande verksamhet	Ungdoms- politik ¹	D6rav idrotts- frågor i hela dokumentet	Hela utgifts- området
Kvinnor	6	21	6	45
Flickor	1	7	10	19
Kvinnor + flickor	7	28	16	64
M6n	3	20	6	36
Pojkar	1	5	10	16
M6n + pojkar	4	25	16	52
J6mst6llldhet	8		2	10
K6n				1
Totalt	19	53	34	127

¹ Ungdomspolitiken tar vid n6gra tillf6llen upp perspektiven utl6ndsk bakgrund och socioekonomisk standard kopplat till k6n.

Totalt återkommer de beskrivna sökorden 127 g6nger i de 6tta avsnitten. Observeras b6r att ordet ”genus” inte f6rekommer alls. I avsnittet f6r ”Kulturområdes6vergripande verksamhet” f6rekommer ordet j6mst6llldhet i olika kombinationer totalt 6tta g6nger av totalt tio g6nger f6r hela utgiftsområdet. Det handlar h6r b6de om j6mst6llldhetsproblem inom kultursektorn och olika j6mst6llldhetsatsningar som vidtagits inom området. I avsnittet ”Ungdomspolitik” n6mns sökorden 53 g6nger. Framf6rallt handlar det h6r om statistiska skillnader i beteendem6nster mellan unga kvinnor och unga m6n. Man lyfter exempelvis fram k6nsskillnader n6r det g6ller betygsp6ng, levnadsvanor och h6lsa. Avsnittet redovisar

dessutom vid några tillfällen skillnader mellan unga kvinnor och män med olika socioekonomisk bakgrund och härkomst.

Utgiftsområdet innehåller endast en könsuppdelad tabell. Denna ligger i avsnittet ”Museer och utställningar”. I tabellen framgår att det finns tydliga könsskillnader när det gäller besök vid de centrala museerna. Skillnaderna i tabellen varken kommenteras eller analyseras i budgettexten.

Vid en analys av de meningar som innehöll sökorden ”kvinnor”, ”män”, ”flickor” och ”pojkar” visade det sig att det finns två huvudkategorier. Den första kategorin innebär att orden används bara för att poängtera att brukarna utgörs eller bör utgöras av båda könen. Ett exempel är denna målbeskrivning hämtad från idrottspolitiken: *”Nu gällande mål och syften med bidraget är att ge möjlighet för flickor och pojkar, kvinnor och män att motionera och idrotta för att främja en god folkhälsa, att stödja en fri och självständig idrottsrörelse samt att ge flickor och pojkar, kvinnor och män positiva upplevelser av idrott som underhållning”*.

I 28 fall av 116 används orden ”kvinnor”, ”män”, ”pojkar” och ”flickor” på detta sätt. Vi saknar här problematisering av könsrelationerna och konsekvensanalyser av förslagen. Som målbeskrivningen ser ut skulle konsekvenserna inte nämnvärt förändras om man istället skrev exempelvis ”vuxna”, ”ungdomar” eller ”barn”.

I den andra kategorin används sökorden för att lyfta fram att det förekommer könsskillnader. Ett exempel på detta är hämtat från ungdomspolitiken: *”Bland ungdomar är en högre andel män än kvinnor medlemmar i politiska partier.”*

I 88 fall av 116 används de nämnda sökorden för att beskriva könsskillnader. Merparten återfinns inom ungdomspolitiken.

I tabellen ovan redovisar vi även en särskild sökordsgranskning av idrottspolitiken. Resultatet visar att sökorden förekommer 34 gånger. I huvudsak (75 procent av fallen) används ”kvinnor”, ”män”, ”flickor” och ”pojkar” inte för att beskriva könsskillnader utan i syfte att framhålla att idrott och motion bör komma båda könen till del.

Ord men inte analys

En slutsats som kan dras är att när köns- och jämställdhetsperspektiv inte synliggörs i budgetens texter, diagram och tabeller riskerar könsskillnader och jämställdhetsproblem att osynliggöras och fortleva. Detsamma gäller den resursmässiga snedfördelningen mellan könen. Regeringen använder orden kvinnor, män, flickor och pojkar, men utan att göra jämställdhetsanalyser. Det innebär att politiken inte leder till de förändringar som en ökad jämställdhet kräver.

En annan slutsats är att frågorna inte diskuteras i termer av konflikt. Främst är det "det kvinnliga" beteendet som diskuteras och hur detta förhåller sig till en underförstådd "manlig" norm. Någon problematisering av denna norm och dess betydelse för politiska prioriteringar och resursfördelning ur ett jämställdhetsperspektiv görs inte.

Att synliggöra kön och fördela resurser

Arbetsmarknad och arbetsliv är viktiga delar i regeringens politik. Här presenterar vi ett par fördjupningar inom dessa områden för att visa hur en jämställdhetsanalys kan göras.

Utgiftsområde nummer 14 omfattar två områden, Arbetsmarknad och Arbetsliv.¹ Området Arbetsmarknad uppgår till drygt 87 miljarder vilket utgör 99 procent av medlen och består i huvudsak av platsförmedling, arbetsmarknadspolitiska program, arbetslöshetsförsäkringen, lönegarantiersättning, Europeiska socialfonden samt myndigheterna Arbetsförmedlingen, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Området Arbetsliv utgör en knapp procent av utgiftsområdet och omfattar ”arbetsmiljö, arbetsrätt och lönebildning samt myndigheterna Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, ILO-kommittén och Medlingsinstitutet”.

Under sommaren 2009 presenterade regeringen också en handlingsplan för att främja jämställdhet på arbetsmarknaden (Regeringens skrivelse 2008/09:198 ”En jämställd arbetsmarknad – regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet”). Skrivelsen omfattar 68 punkter som är indelade i fyra huvudinriktningar.

1. Motverka könsuppdelningen på arbetsmarknaden och i näringslivet
2. Främja jämställda villkor för entreprenörskap
3. Jämställt deltagande i arbetslivet
4. Jämställda arbetslivsvillkor

Vi lyfter här ett antal exempel från arbetsmarknadsområdet och diskuterar dem utifrån ett jämställdhets- och genusperspektiv.

Mönster på arbetsmarknaden

Hur ser köns- och genusmönstren ut på arbetsmarknaden? I både budgetpropositionen och handlingsplanen gör regeringen en beskrivning av läget utifrån tillgänglig statistik och kunskap. Siffrorna visar på både könssegrering och hierarkisering. Regeringen har således goda under-

¹År 2009 ändrade regeringen utgiftsområdesindelningen och i samband med den flyttades jämställdhetsinsatser från arbetsmarknadspolitiken till nuvarande utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

lag för att i sina åtgärder komma till rätta med ojämställdheterna.

Hur ser då målgruppen för arbetsmarknadspolitiken ut? SCB mäter kontinuerligt bland annat förvärvsarbete och arbetslöshet och räknar då på samtliga personer i åldersspannet 15–74 år. Den senaste mätningen är över sista kvartalet 2009 och visar att andelen sysselsatta bland män var 66 procent och bland kvinnor 61 procent. Arbetslösheten var högre bland män, 9 procent, än bland kvinnor 8 procent. Jämfört med samma tid 2008 hade arbetslösheten också ökat mer bland män, 2,6 procentenheter, än bland kvinnor, 1,5 procentenheter. Var tredje arbetslös i åldern 15–74 år var långtidsarbetslös, och även här är en högre andel män än kvinnor. I nuläget verkar således män vara i högre behov av arbetsmarknadsinsatser än kvinnor.

SCB mäter också om de sysselsatta anser att de får tillräckligt med arbetstid eller om de anser att de skulle vilja arbeta mer, dessa kallas då undersysselsatta. Enligt mätningen är många fler kvinnor än män undersysselsatta. Detta är viktig kunskap för regeringen när den ska planera sina insatser på arbetsmarknadsområdet. Hur ser det då ut med insatserna?

Drygt 60 procent av de totala utgifterna för arbetsmarknadspolitiken går till ersättning för arbetslöshet samt aktivitetsstöd. Enligt SCB:s beräkningar får den enskilde mannen ett högre ersättningsbelopp (genomsnittet år 2007 var 57 000 kr) från arbetslöshetskassan än den enskilda kvinnan (genomsnittet år 2007 var 47 000 kr). Vi vet vidare att arbetslösheten bland män idag är högre än bland kvinnor, 9 procent bland män och 8 procent bland kvinnor. Därmed kan slutsatsen dras att män får en större andel än kvinnor av arbetslöshetsersättningen.

Nästan 17 procent av utgifterna går till lönebidrag och Samhall. Arbetsförmedlingen rapporterade år 2005 att en högre andel män än kvinnor bedömdes ha en funktionsnedsättning. Samtidigt bygger ersättningen på graden av förvärvsarbete och då även kvinnor inom denna grupp i högre grad än män arbetar deltid får de deltid ersättning och därmed således en lägre ersättning.

Nio procent går till insatser för arbetsmarknadspolitiska program. Här rapporteras stora könsskillnader. Ett exempel är åtgärden "Arbetslivsintroduktion", som innefattar dem som uppnått tidsgränsen i sjukförsäkringen. I denna grupp är två tredjedelar kvinnor och en tredjedel män (www.arbetsformedlingen.se) Således går en större andel av resurserna för detta stöd till kvinnor. Observera dock att generellt erhåller den enskilda kvinnan ett lägre belopp än den enskilde mannen.

Fyra procent går till ersättningar för statliga lönegarantier. I årsredovisningar från länsstyrelser respektive ansvarig myndighet, Kammarkol-

legiet, saknas information om hur den statliga lönegarantin fördelas på kvinnor och män. Dessutom saknas analyser av hur behovet uppstått, det vill säga vem eller vilka som varit ansvariga för den konkurs som lett till att staten ska gå in med resurser för att rädda de anställdas inkomster.

Exempel på regeringens insatser

Regeringen har satt igång en rad insatser på arbetsmarknaden varav några presenteras här. Vi har kartlagt utgiftsområdet och i viss grad analyserat hur resurserna fördelats. Vi kan se att en större andel män än kvinnor är arbetssökande. Detta avspeglas i arbetsmarknadspolitiken genom att män generellt får del av resurserna i högre utsträckning än kvinnor. Regeringen redogör i hög grad för kvinnors och mäns skilda mönster på arbetsmarknaden. Men man gör ingen analys av hur insatser kommer att påverka kvinnor och män, framförallt inte i relation till stödjande insatser från andra utgiftsområden. Komplementär budget för arbetsmarknaden är framförallt individens totala tidsbudget, där mängden obetalt arbete påverkar möjligheterna till förvärvsarbete. Offentliga insatser som understödjer förvärvsarbete kan exempelvis finnas på utbildningsområdet och regeringens satsningar på ROT-avdrag, avdrag för hushållsnära tjänster och jämställdhetsbonusen

1. Jobb- och utvecklingsgarantin

Regeringen skriver att ”Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete.” Regeringen redogör i propositionen själv för utfallet att andelen kvinnor respektive män varit jämnt fördelade bland deltagarna i garantin.

2. Särskilt anställningsstöd

Syftet med det särskilda anställningsstödet är att få arbetslösa som stått utan arbete en längre tid i arbete. Detta ska ske genom att ekonomiskt stimulera arbetsgivare att anställa personer som har svårigheter att få ett reguljärt arbete. Enligt regeringen hade under 2008 knappt 5 900 personer ett särskilt anställningsstöd, varav 40 procent var kvinnor och 60 procent var män.

3. Jobbgarantin

Målgruppen för jobbgarantin är arbetslösa ungdomar mellan 16 och 25 år. Man erbjuder ungdomar intensifierat stöd med kartläggning, studie- och yrkesvägledning samt coaching för jobbsökaraktiviteter.

Regeringen redovisar att andelen män, 56 procent, i jobbgarantin var högre än andelen kvinnor, 44 procent, under 2008. Detta motsvarar ungefär könsfördelningen bland samtliga inskrivna arbetslösa och inskrivna i program i åldersgruppen 16–24 år, som bestod av 58 procent män och 42 procent kvinnor.

4. Särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Dessa insatser omfattar lönebidrag, trygghets- och utvecklingsanställning samt skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA) eller Samhall AB. Regeringen noterade under 2008 en mer dämpad utveckling av antalet deltagare från denna målgrupp, jämfört med de närmast föregående åren. Genomgående präglas insatserna av en ojämn könsfördelning, 60 procent män och 40 procent kvinnor, vilket kan jämföras med att män utgör 55 och kvinnor 46 procent av samtliga inskrivna personer med funktionsnedsättning. Allra mest ojämn är fördelningen när det gäller anställningar med OSA, där knappt 30 procent innehas av kvinnor.

5. Olika arbetsstöd för personer med funktionsnedsättning

Förutom olika anställningar med stöd har regeringen även avsatt resurser för Arbetsförmedlingen att ge stöd till arbetshjälpmedel eller personligt biträde, särskilt introduktions- och uppföljningsstöd samt särskilt stöd till start av näringsverksamhet för denna målgrupp. Under 2008 fick sammanlagt 13 300 personer sådana stöd och kostnaderna uppgick till 440 miljoner kronor. Könsfördelningen är ojämn bland dem som får del av de olika insatserna. En merpart kvinnor, 2 600 kvinnor jämfört med 1 800 män, får del av stöd för arbetshjälpmedel och även bland de relativt få som får särskilt stöd till start av näringsverksamhet är en majoritet kvinnor. Däremot är det mansdominans bland mottagare av både personligt biträde, 2 000 kvinnor jämfört med 3 400 män, och särskilt introduktions- och uppföljningsstöd, 1 300 kvinnor jämfört med 1 700 män.

6. Insatser för ökad integration

Arbetsförmedlingen har regeringens uppdrag att förbättra utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden och här lyfter regeringen särskilt fram insatser för nyanlända invandrare. Under första halvåret 2009 var i genomsnitt 166 900 utrikes födda inskrivna vid Arbetsförmedlingen varje månad. Fördelningen var 47 procent kvinnor och 53 procent män.

7. Instegsjobb

Instegsjobb är en subventionerad anställning hos privat eller offentlig arbetsgivare för nyanlända invandrare, främst asylsökande. Regeringen redovisar att antalet personer anställda med instegsjobb ökade kraftigt mellan maj och december 2008, från 760 till 1 900 personer. I juni 2009 hade 2 600 personer instegsjobb. Långt fler instegsjobb innehas av män än av kvinnor, men under första halvåret 2009 ökade andelen kvinnor något, från 27 till 30 procent.

8. Kompetensutvecklande insatser med medel från ESF-rådet

Sverige mottar bidrag från Europeiska socialfonden om cirka 6,2 miljarder kronor för perioden 2007–2013. För att få stödet krävs nationell medfinansiering med motsvarande belopp. Programmet är uppdelat i två områden; ”Kompetensförsörjning” (30 procent) och ”Ökat arbetskraftsutbud” (70 procent). Regeringen redovisar att det planerade antalet deltagare i dessa projekt kommer att uppgå till 130 000, varav 48 procent är kvinnor och 52 procent män. Närmare 500 projekt som främst riktar sig till personer som står långt från arbetsmarknaden har beviljats medel, 50 000 personer planeras delta och enligt regeringen är könsfördelningen jämn bland dessa.

Handlingsplan för jämställdhet på arbetsmarknaden

I den tidigare nämnda handlingsplanen för jämställdhet på arbetsmarknaden redogör regeringen för läget på arbetsmarknaden utifrån ett jämställdhetsperspektiv och presenterar 68 åtgärder som delvis redan genomförts eller kommer att genomföra utifrån. Där framgår vilka problem som regeringen anser behöver lösas och hur.

Tabell 4

68 arbetsmarknadspolitiska åtgärder för jämställdhet

	Både kvinnor och män	Kvinnor	Män	Samtliga insatser
Antal	50	15	3	68
Tveksamma	15	-	-	15

Av de 68 insatserna riktar sig vissa främst till kvinnor (15), några främst till män (3) och de flesta till både kvinnor och män (50). Vi har identifierat ett antal insatser som vi ifrågasätter om de överhuvudtaget främjar jämställdhet.

Det bör noteras att de flesta enkönade insatserna inriktar sig på kvinnor på olika sätt. Förslagen innebär bland annat att kvinnors beteende ska studeras och analyseras, att kvinnor ska stöttas för att starta företag

och få hjälp för att meritera sig för styrelseposter. De tre insatser som vi klassificerat som inriktade främst på män är insatser för att minska ungdomars avhopp från gymnasieskolan (främst pojkar), jämställdhetsbonusen samt ett uppdrag som ska analysera ”frågor om män och jämställdhet bl.a. med inriktning på arbetsliv och möjligheter att förena arbete med ett aktivt föräldraskap”.

Ett flertal insatser är svåra att begripa utifrån hur de ska främja jämställdhet. Ett par handlar om regelförenklingar för företagare. Vi har inte hittat några studier som visar att kvinnor skulle ha svårare att sköta administration än män, snarare visar en studie från Skatteverket att män ”i högre utsträckning än kvinnor chansar och gör avdrag som de inte är berättigade till”, när de deklarerar. En viktig fråga att undersöka är vilka konsekvenser en minskad granskning kommer att medföra. Regeringen bör följa upp om denna insats leder till ökad jämställdhet.

En annan åtgärd från regeringen är att öka möjligheten till finansiering genom statliga organet Almi. Idag är det en majoritet män som får hjälp genom Almi, men regeringen redogör inte för hur Almi specifikt ska arbeta för att förändra detta. Drygt 60 procent av dem som startar företag är män och knappt 40 procent är kvinnor.

Ökat företagande inom hälso- och sjukvårdssektorn genom företagsstöd och avreglering av apoteksmarknaden är en annan insats. Vi saknar en analys av de reella förutsättningarna för företagande inom detta område. Här finns stora likheter med energimarknaden – främst mycket höga tröskelkostnader, det vill säga stora initiala kostnader för infrastruktur så som sjukhus och vårdcentraler. En sådan marknad riskerar på sikt att få ett fåtal dominerande företag vilket sannolikt inte kommer att bidra till ökad jämställdhet

Regeringen avsätter även medel för att öka valfriheten inom servicen från kommuner och landsting. Vi menar att ökad valfrihet inte är en jämställdhetsåtgärd som sådan. Ökad valfrihet innebär att ett större ansvar förläggas till den som ska göra valet. Eftersom kvinnor i högre grad än män idag ansvarar för de sociala kontakterna för både barn och närstående kan denna valfrihet innebära att kvinnor i högre grad kommer att behöva sätta sig in i utbudet, för både sig själv, sina barn och sina närstående. Detta riskerar faktiskt att öka den tid kvinnor lägger på obetalt arbete.

Regeringen tar även upp jobbskatteavdraget som en åtgärd för jämställdhet, mot bakgrund av att lågavlönade deltidsarbetande får den procentuellt största avkastningen av att öka sitt arbete. Som vi kan se i statistiken är dock detta en insats som är mer anpassad efter mäns behov och beteende. Fler män är arbetslösa och de har, i relation till mängden

obetalt arbete de utför, möjlighet att arbeta mer. Kvinnor arbetar i högre grad deltid för att de inte får heltidsjobb och de har därför svårare att gå upp till heltid.

Regeringen tar även upp nystartsjobb inom offentlig sektor och tillfälliga nystartsjobb för deltidsarbetslösa som en jämställdhetsåtgärd. Men resultatet visar att flest jobb går till män. På regeringens hemsida redovisas att för första halvan av år 2008 gick 32 procent av nystartsjobben till kvinnor och 68 procent till män.

Vidare tar regeringen upp begränsningen i rätten till arbetslöshetsersättning som en jämställdhetsåtgärd med argumentet att det syftar till att motverka ofrivillig deltidsarbetslöshet. Det är svårt att begripa kausaliteten i att risk för utebliven ersättning kommer att ge kvinnor heltidsjobb när de är undersysselsatta på grund av brist på tillgången på arbete.

Frågan regeringen bör ställa sig är om åtgärderna bidrar till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Någon sådan analys finns inte. En samlad kontinuerlig uppföljning borde göras som inte fokuserar på aktiviteter utan på resultat.

Ekonomisk jämställdhet

Den avgörande frågan att ställa till regeringens budget är om den leder till ett jämställt samhälle. Styr regeringen mot ekonomisk självständighet livet ut och skapas förutsättningar för omsorg utan underordning?

En av grunderna till ekonomisk jämställdhet är enligt de jämställdhetspolitiska målen att kvinnor och män ska ha lika tillgång till ekonomiska medel, inkomster kommer av ägande, inkomster av företagande och förvärvsarbete. I tabell 7 som är hämtad ur budgetens bilaga 5 *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män*, ser vi en nulägesbeskrivning av kvinnors och mäns disponibla inkomster under 2007. Disponibel inkomst samlar de olika typerna av inkomster som medborgarna får och redovisas både före och efter skatt. Enligt tabellen uppgår kvinnors genomsnittliga inkomster av arbete och företagande till 71 procent av mäns genomsnittliga motsvarande inkomst. Män får en högre andel än kvinnor av de skattepliktiga ersättningarna pension, arbetsmarknadsstöd, föräldrapenning och sjukpenning. Men skillnaden är mycket mindre än för löne- och företagarinkomsterna. Här sker alltså en utjämning av inkomsterna och det beror främst på att det finns ett tak för flera av ersättningarna och män når oftare taket. När det kommer till den genomsnittliga inkomsten efter skatt har kvinnor 78 procent av mäns inkomst. För inkomster av ränta och kapital har kvinnor genomsnittligt 29 procent respektive 68 procent av mäns inkomster. Det samlade familjestödet som barnbidrag, ekonomiskt bistånd och underhållsstöd går i mycket högre utsträckning till kvinnor, kvinnors andel av mäns inkomst av detta är 177 procent. Detta är vår utgångspunkt för analys av den ekonomiska jämställdheten.

Könssegregerad arbetsmarknad

Det är populärt att jämföra svenska förhållanden med utländska, det kan gälla allt från könssegregering på arbetsmarknaden till sjukskrivningstal. Vi menar att dessa jämförelser innebär att jämföra äpplen med päron. I Sverige förvärvsarbetar åtta av tio kvinnor. I andra europeiska länder är motsvarande siffra sex av tio kvinnor, och i vissa fall endast fyra av tio.

I dessa jämförelser uppfattas den svenska arbetsmarknaden vara könssegregerad i jämförelse med europeiska länder. En förklaring till det

Tabell 7

Disponibel inkomst för berörda personer med olika inkomstslag 2007
Personer 20–64 år. Kronor per år, och fördelning, procent

	Andel med inkomst		Medelinkomst för dem med inkomstslag		Kv. andel av män
	Kv.	Män	Kv.	Män	%
+ Lön	84	85	215 300	303 800	71
+ Företagarinkomst	10	16	55 100	83 600	66
= Lön, företagarinkomst	86	89	215 400	302 900	71
+ Sjukpenning	25	15	71 500	86 100	83
+ Föräldrapenning	22	17	30 600	16 200	189
+ Arbetsmar. stöd	10	8	44 600	57 000	78
+ Pension	13	11	56 100	95 200	59
+ Övr. skatteplikt	4	2	22 600	6 900	328
= Skattepliktig ersättning	52	41	70 400	75 400	93
= Inkomst före skatt	97	97	229 000	310 600	74
- Statlig o kommunal ink.skatt	93	94	63 400	97 000	65
= Inkomst efter skatt	97	97	168 000	216 500	78
+ Ränta, utdelning	70	69	7 900	27 500	29
+ Kapitalvinst	26	28	78 300	115 500	68
- Kapitalförlust	3	5	10 700	21 400	50
- Skatt kapital	89	89	2 800	9 100	31
- Annan skatt	96	96	5 100	5 900	86
= Inkomst före stöd	98	98	184 800	250 800	74
+ Barnbidrag	37	31	13 200	12 300	107
+ Bostadsstöd	9	5	20 500	18 500	111
+ Ekonom.bistånd	4	4	38 800	34 000	114
+ Underhållsstöd, mottaget	10	2	19 900	19 700	101
- Underhåll givet	2	7	14 100	17 300	82
= <i>Summa familjestöd</i>	44	42	22 700	12 800	117
+ Studiestöd. Lån + bidrag	9	6	44 900	43 700	103
- Studielån. Åter	24	17	9 200	10 500	88
Summa disponibel inkomst	100	100	193 600	253 400	76

Anm: Medelinkomsten avser dem som har det aktuella inkomstslaget. Detta medför att värdena på summeraderna inte är lika med summan av de redovisade medelvärdena.

Källa: SCB, HEK, egna beräkningar. Tabellen är hämtad från Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Särtryck ur budget propositionen 2010.

är att i Sverige har en stor del av det traditionella omsorgsarbetet som kvinnor utför blivit en del av arbetsmarknaden. I andra länder måste omsorgsarbetet utföras vid sidan om förvärvsarbetet och kommer inte med i arbetsmarknadsstatistiken.

En högre andel kvinnor på arbetsmarknaden ger en högre förväntad sjukskrivningsfrekvens både därför att kvinnor oftare än män blir sjuka av sitt arbete, men också för att någon måste ta hand om sjuka barn och närstående. På grund av våra föreställningar om kön faller detta oftast på kvinnans lott, således har kvinnor en högre frånvaro från förvärvsarbetet, som i hög grad förklaras av genusmönster. I andra länder syns inte detta eftersom många kvinnor inte finns på arbetsmarknaden.

Lönenivåer och inkomster

Enligt Medlingsinstitutet var den totala löneskillnaden mellan kvinnor och män 16 procent år 2008. Kvinnor tjänar alltså i genomsnitt 84 procent av vad män tjänar. När man tar hänsyn till skillnader i yrke, utbildning, ålder och arbetstid blir skillnaden 6–7 procent. Medlingsinstitutet har använt en metod som kallas standardavvägning. (Medlingsinstitutet, 2009)

Regeringen redogör i bilaga 5 till budgetpropositionen 2010, *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män*, se tabell 7, för hur skatter och avgifter faller ut på kvinnor och män. Det konstateras att män har i genomsnitt högre förvärvsinkomst och större överskott av kapital än kvinnor och män betalar därför mer skatt på inkomst, kapital och andra tillgångar än kvinnor. Mäns högre beskattningsbara inkomst medför också att män betalar mer kommunalskatt. Fler män än kvinnor betalar även statlig inkomstskatt och då med ett högre genomsnittligt belopp. Det genomsnittliga beloppet 2007 på slutlig skatt för män var 112 000 kronor och för kvinnor 71 300 kronor. Observera att detta beror på genusmönster.

Arbetslinjen

Alliansregeringen har fram till år 2010 sänkt skatterna för arbetstagare med totalt 74 miljarder kronor per år. Detta betyder de facto att alla andra beskattade inkomster relativt sett förvärvsarbetsinkomster blir lägre för individen.

Eftersom skatten är progressiv, vilket betyder att den procentuella skattesatsen är lägre för låga inkomster och stigande med inkomstökning, får en person som arbetar deltid och som arbetar en ytterligare timme en relativt sett högre avkastning (i procent av personens inkomst – inte nödvändigtvis i reda pengar) än en person som redan arbetar hel-

tid och som ökar sin arbetstid med en timme. Kvinnor utför i genomsnitt färre timmar förvärvsarbete än män, och därmed blir kvinnors så kallade marginalavkastning av att arbeta en ytterligare förvärvsarbets-timme högre än för män generellt sett. Enligt regeringen är detta därför en åtgärd för att främja jämställdhet i arbetslivet, men som vi redovisat i ett tidigare avsnitt måste detta ifrågasättas.

Vidare avser regeringen med arbetslinjen att öka det totala antalet förvärvsarbetade timmar. Ett ökat antal förvärvsarbetade timmar ökar Sveriges BNP, vilket idag är vårt mått på välfärd. Enligt beräkningar från finansdepartementet skulle Sveriges BNP öka med 15 procent om kvinnor idag skulle utöka sitt förvärvsarbete till samma nivå som mäns förvärvsarbete. Frågan är hur detta ska gå till?

Jobbskatteavdrag

Som tagits upp i en tidigare rapport, *Kulissen kvar i det jämställda Sverige* (2009), har jobbskatteavdraget lett till att män i genomsnitt fått en kraftigare skattelättnad i reda pengar jämfört med kvinnor (Riksdagens utredningstjänst). Gruppen män får mer kvar i plånboken. Skillnaderna är också stora mellan inkomstgrupper. De som tjänade mest på jobbskatteavdraget är en grupp högvärlödade män, både per person och som andel av det totala skatteavdraget, även om regeringen argumenterar för att lågvärlödade får en högre andel pengar i förhållande till sin lön. Det fjärde steget i jobbskatteavdraget började gälla den 1 januari 2010 och kostar ca 10 miljarder kronor. Detta fjärde steg följer samma logik som tidigare steg och leder följaktligen till att rika män kommer att gynnas än mer.

I DN i december 2009 rapporterades att klyftorna mellan fattiga och rika ökar dramatiskt och det stöds av en rapport från Arbetslivsenheten på LO (Fransson, 2009). Klyftorna har ökat mest drastiskt sedan alliansregeringen tillträdde men de ökade redan innan. Framst beror det på att kvinnor tjänar mindre än män och att de därför inte gynnas lika mycket av skatteavdrag och lägre avgifter. Både SCB och LO har tagit fram statistik som visar att inkomstklyftorna ökat kraftigt.

Arbetslöshetsersättningen för deltidsarbetande

I syfte att öka drivkraften för kvinnor att arbeta heltid har regeringen begränsat rätten till arbetslöshetsersättning för personer som arbetar deltid (Åtgärd 33 i Skr. 2008/09:198, bilaga 1). Från och med den 7 april 2008 begränsades rätten till a-kassa på deltid till 75 ersättningsdagar. Tidigare kunde en person få a-kassa på deltid i flera år. Regeringen framhöll att de

nya reglerna syftar till att förhindra att personer fastnar i ofrivillig deltidarbetslöshet. I handlingsplanen för jämställdhet på arbetsmarknaden uttrycks att begränsningen i rätten till arbetslöshetsersättning syftar bl.a. till att motverka ofrivillig deltidarbetslöshet. Regeringen skriver dock i budgeten att det är svårt att göra en samlad bedömning av effekterna av denna reform då den är så ny, men gör dock bedömningen att reformerna har stärkt incitamenten till arbete.

Finanspolitiska rådet, som representerar Sveriges nationalekonomer (sex män och två kvinnor), har varit den främsta förespråkaren för sänkta ersättningsnivåer. Den lägre a-kassan sänker arbetslösheten på sikt, menade man och att detta ger starkare drivkrafter att söka arbete samt drivkrafter för en återhållsam lönebildning. Men i maj 2009 bytte finanspolitiska rådet fot. Rådet menade då att ”dessa faktorer spelar mindre roll i lågkonjunkturer”. Istället föreslog rådet att arbetslöshetsförsäkringen ska göras konjunkturberoende, att perioden med 80 procent ersättning ska förlängas, att grundbelopp och tak ska höjas samt att arbetslöshetsförsäkringen ska bli statlig och obligatorisk (igen). Således föreslog Finanspolitiska rådet regeringen att vända 180 grader från valet 2006, då regeringen sänkte ersättningsbelopp, satte tidsgränser och gjorde arbetslöshetsersättningen ”frivillig”.

Av de arbetslösa var 51 procent män och 49 procent kvinnor år 2008. Enligt sysselsättningsstatistiken utgjorde kvinnor 62 procent och män 38 procent av de cirka 260000 personer som samma år angav att de var undersysselsatta, det vill säga att de arbetade mindre än de skulle vilja. Även i gruppen latent arbetsökande, det vill säga personer som står utanför arbetskraften men som vill och kan arbeta, fanns fler kvinnor än män (53 procent kvinnor och 47 procent män). Kausaliteten i regeringens slutsats att lägre ersättning skulle få undersysselsatta i arbete, är inte helt lätt att följa. Regeringens incitament till arbete slår i hög grad mot gruppen undersysselsatta kvinnor.

Det finns flera anledningar till att kvinnor arbetar deltid. En är att kvinnor ofta utför mer obetalt omsorgsarbete framförallt som småbarnsmödrar. Om män tog sin del av det obetalda hem- och omsorgsarbetet i enlighet med de jämställdhetspolitiska målen skulle betydligt fler kvinnor kunna arbeta heltid. En annan viktig och mer omfattande anledning är det ofrivilliga deltidarbetet som orsakas av strukturen hos arbetsgivare i kvinnodominerade branscher. En stor andel av de arbeten som erbjuds är deltidarbeten. En förklaring till detta ligger i historiska förhållanden, en seglivad kvarleva av att kvinnor tidigare (innan exempelvis barnomsorg var utbyggd) efterfrågade deltidarbete. Vissa kvin-

nodominerade yrken och branscher anpassade sig då till deltidarbete. Även arbetsgivare som har behov av stor flexibilitet hos de anställda erbjuder endast timanställning och deltid. När kvinnor vill arbeta heltid behöver strukturer hos arbetsgivare förändras. Istället har regeringen valt att sätta press på deltidarbetslösa kvinnor med lägre ersättningar och på så sätt lägga ansvaret för de strukturella problemen på enskilda kvinnors axlar. Vi menar att strukturer och organiseringen av arbetet bör utgå också från kvinnors faktiska behov och önskemål.

Inspiration till möjliga lösningar kommer från ett stort projekt i Ny-näshamns kommun som visar att när man erbjuder de anställda i den kommunala omsorgen tryggare anställningar och möjlighet att arbeta heltid så sparade kommunen stora pengar. Satsningen ledde till fler tillsvidareanställningar och därmed minskade kostnader för mertid och övertid. Även sjukfrånvaron minskade betydligt. Sammanlagt minskade arbetskraftskostnaderna med flera miljoner kronor (DN, 11 nov 2009). Projektets policy är att heltid ska vara en rättighet och deltid en möjlighet.

Enligt projektets resultat är det således samhällsekonomisk lönsamt att erbjuda de kvinnor som vill heltidsanställning och tryggare anställningsformer. Frågan till regeringen återstår således i hur ska en begränsning i arbetslöshetsersättningen kunna erbjuda dessa kvinnor ett heltidsarbete?

Sjukförsäkringen

Den ekonomiska ersättningen vid sjukskrivning är beroende av förvärvsinkomstsnivå och arbetsfrekvens. Det finns ett tak för hur stort belopp som kan betalas ut i sjukpenning. Män förvärvsarbetar mer än kvinnor och har högre lön än kvinnor, således får män genomsnittligt en högre ersättning per sjukdag än kvinnor. I budgetpropositionens bilaga 5 redovisar regeringen att mäns medelinkomst från sjukpenningen är 86 000 kr, medan kvinnors är 71 000 kr. I jämförelse med kvinnors och mäns inbetalda skattemedel så omfördelar systemet från män till kvinnor. Anledningen till detta är att fler män än kvinnor slår i ersättningstaket samt att kvinnor har ett genomsnittligt högre sjukskrivningstal än män (HSV, 2005). Kvinnor arbetar också i högre grad än män deltid, och sjukersättningen grundar sig då på deltidarbetet.

För att minska ohälsotalet infördes nya regler för långtidssjukskrivna den 1 juli 2008. Nu kan en person få sjukpenning i högst 364 dagar under en 15-månadersperiod. Efter denna period kan sjukpenningen förlängas i högst 550 dagar. Därefter överförs personen till Arbetsförmedlingens arbetslivsintroduktion i tre månader. Regeringen rapporterar att två tredjedelar av dem som överförs är kvinnor och en tredjedel

är män. Vid nyår 2009/10 överfördes cirka 16 000 personer till Arbetsförmedlingen. Ytterligare 38 000 väntas bli utförsäkrade under året. I undantagsfall går det att få ytterligare förlängd sjukpenning, så kallad ”förlängd sjukpenning i vissa fall”. Då krävs det att man vårdas på sjukhus eller får omfattande vård på annan plats, att man har en kraftigt bristande verklighetsuppfattning eller riskerar att allvarligt försämrats om man jobbar eller deltar i introduktionen. Här saknar vi siffror över fördelningen mellan kvinnor och män.

Regeringen har skärpt bedömningen av symptom för sjukskrivning och sjukskrivningsperioderna har kortats. De två diagnoser som främst ifrågasatts och fått en kortare sjukskrivningstid är ej specificerad smärta i rygg, axlar och nacke samt lindrig eller medelsvår ångest, depression eller stress med sjukskrivning i över 30 dagar. En övervägande del med dessa diagnoser, 60–70 procent, utgörs av kvinnor. Försäkringskassan (Socialförsäkringsrapport 2009:5) rapporterar också att sjukskrivningar för kvinnospecifika sjukdomar som giftstruma, migrän och gravidillamående har blivit kortare. Ett annat fenomen har varit att gravida med svåra fysiska problem och arbetsoförmåga nekats ersättning från försäkringskassan då det ansetts att besvär som kvinnor drabbas av under graviditet tillhör den normala livsprocessen och inte är att beteckna som sjukdom. I december 2009 dömdes Försäkringskassan för diskriminering.

Det finns många möjliga förklaringar till att det främst är kvinnor som lider av förslitningsskador från arbetet. Redan i slutet av 1980-talet undrade forskare hur regeringarna kunde välja att satsa på teknikutveckling som gör att vi kan åka till månen, men inte teknik som kan underlätta arbetet på kvinnodominerade arbetsplatser så att arbetstagarna undkommer förslitningar och andra fysisk men av arbete. Nuvarande regering har satsat forskningsmedel för att analysera kvinnors sjukskrivningar men var finns de riktade satsningarna inom teknikutvecklingen?

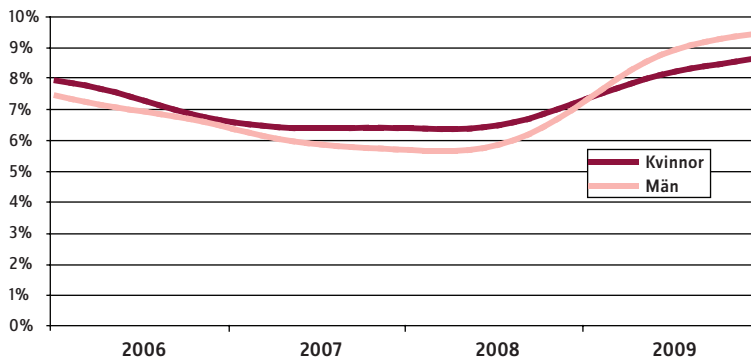
Den ekonomiska krisen - en kris för jämställdheten?

Under 2008 gick världsekonomin in i en av efterkrigstidens värsta lågkonjunkturer. I de senaste budgetpropositionerna har problemen adresserats och krispaket satts in. Nedanstående diagram visar att arbetslösheten för män ökat dramatiskt sedan december 2008 medan ökningen skedde några månader senare för kvinnor. I juli 2009 gick mäns arbetslöshet om kvinnors. Mäns arbetslöshet har sedan fortsatt stiga brantare än kvinnors.

Denna utveckling liknar utvecklingen vid den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Även då steg männens arbetslöshet brantare än kvinnornas. I den jämställdhetspolitiska utredningen *Makt att forma samhället och sitt eget liv* (SOU 2005:66) beskrivs krisens effekter för kvinnor och män. Eftersom industrisektorn var en av de första sektorerna som drabbades i en lågkonjunktur och mäns förvärvsarbetsandel i denna sektor är hög så stiger männens arbetslöshet inledningsvis brantare än kvinnornas. Detta ledde till att riktade arbetsmarknadspolitiska åtgärder sattes in som höll männen anställningsbara tills krisen var över och de snabbt fick jobb igen.

Kvinnors arbetslöshet ökade några år senare som en effekt av lägre skatteintäkter eftersom en stor andel kvinnor arbetar i offentlig sektor. Under 1990-talskrisen möttes inte kvinnors arbetslöshet av åtgärder i samma omfattning som mäns arbetslöshet. Erfarenheterna visar att kvin-

Arbetslöshet för personer i åldersgruppen 15-74 år. Skattad trend av säsongrensade värden 2006-2009. Arbetslös i procent av arbetskraften.



nor fick lösa problemen på ett individuellt plan. När jobb försvann inom äldreomsorgen och barnomsorgen försämrades även villkor och trygghet på arbetsmarknaden. Fler kvinnor började arbeta deltid och under otrygga anställningsformer. Sjukskrivningarna ökade. Kvinnor ”valde” i högre grad att utbilda sig. Det var framförallt LO-kvinnornas arbetsmarknad och villkor som försämrades under och efter 1990-talskrisen.

Vad dagens kris kommer att innebära är det ännu så länge svårt att säga. Tendenser liknande det som hände vid 1990-talskrisen kan skönjas. I januari 2010 var 80 000 färre sysselsatta än i januari 2009. Framförallt var det antalet sysselsatta kvinnor som gick ned. Januari 2010 var också den andra månaden i rad där den kommunala sektorn uppvisade en statistiskt säkerställd nedgång. Tryggvi Hallgrímsson (Centrum för jämställdhet på Island) vittnar om att arbetslösheten ökat dramatiskt för både kvinnor och män på Island. Värst var det inledningsvis för männen. Nu har dock männen fått tillbaka jobben i mycket högre grad än kvinnorna.

Jämställdhet i krispolitiken

I rapporten *National Expert Assessment of the Gender Perspective in the National Reform Programme for Employment* (2009), som för Sveriges del skrivits av Anita Nyberg, framgår att regeringens krispaket med satsningar på infrastruktur, ROT-avdrag och resurser till kommunerna inte är jämställdhetsintegrerade. Detta går således emot regeringens eget handlingsprogram.

I budgetpropositionen för 2010 presenterar regeringen krisåtgärder på sammanlagt 32 miljarder kronor. Det handlar enligt regeringen om åtgärder inriktade på att dämpa fallet i sysselsättningen, förhindra att arbetslösheten biter sig fast och att värna välfärdens kärna. Men också om åtgärder för fler och växande företag samt för att värna klimatet. Budgetpropositionen saknar jämställdhetsanalys kopplat till dessa insatser. Huruvida dessa åtgärder kommer att bidra till att uppfylla regeringens mål om, framför allt ekonomisk jämställdhet är därmed oklart.

Tabell 8
Regeringens krisåtgärder

Miljarder kronor	2010	2011	2012
Tillfälliga krisåtgärder	12	2	- 0,4
Kommuner	8		
Infrastruktur	1	0,1	- 0,4
Arbetsmarknad	1		
Utbildning	2	2	
Öka varaktigt sysselsättning	12	12	12
Förstärkt jobbskatteavdrag	10	10	10
Fler och växande företag	2	2	2
Välfärd	8	10	11
Sänkt skatt för pensionärer	4	4	4
Brottsbekämpning och rättsväsende	3	3	4
Klimat, BTP, hälso- och sjukvård samt äldreomsorg	1	2	3
Förändring finansiellt sparande			
Offentlig sektor av åtgärder i BP 10	-32	-24	-22

Källa: Finansdepartementet.

Företagande

Regeringen satsar mycket på företagande och att öka kvinnors företagande. De åtgärder som föreslås är till exempel affärsrådgivning till kvinnor som företagare och forskning kring kvinnors företagande. En viktig förklaring till varför det finns så få kvinnliga företagare anses vara att den offentliga sektorn är slut. Många företagare väljer att bli aktiva inom den bransch där de tidigare verkat och regeringen menar att kvinnor inte har denna möjlighet. (prop. 2006/07:1). Därför vill regeringen konkurrensutsätta större delar av hälso- och sjukvården.

Företagandet är en av förutsättningarna för privat ägande. Privat ägande blir viktigare och viktigare så som det marknadsekonomiska systemet hittills har utvecklats. Privat ägande sker genom företagande och genom aktieägande.

I börsbolagens styrelser sitter fortfarande endast 19 procent kvinnor. Mansdominansen inom privata företags styrelser är alltså förkrossande. En av regeringens insatser var att sjösätta ett mentorsprogram under 2009 för att stödja kvinnor som kan kandidera till styrelseposter, men några resultat är inte att vänta ännu. Strategin är att anpassa kvinnor

efter en förväntad mall för styrelsearbete, inte att förändra värderingar hos dem med makt.

Av det totala antalet företag drivs cirka 25 procent av kvinnor och 75 procent av män. 68 procent av alla företag är enmansföretag (Tillväxtverket, 2009). Regeringen har inom ramen för jämställdhetsåtgärder bland annat valt att satsa på rådgivning till kvinnor som väljer att starta företag. Detta till trots visar senaste statistiken att betydligt fler män än kvinnor startar företag. Under andra kvartalet 2009 startades 14 000 nya företag. Av dessa hade sex procent en könsblandad ledning. Av de resterande 94 procenten hade 66 procent en manlig ledning och 34 procent en kvinnlig ledning (Tillväxtverket, 2009). Således är andelen kvinnor högre bland nyföretagare än bland befintliga företagare, men ändå långt ifrån den statistiska jämställdhetsgränsen om 40/60 procent.

Näringsministern utformade under hösten 2009 ett PM, *10 reformer i trygghetssystem för företagare*, för att egenföretagare ska få bättre stöd från trygghetssystemen vid bland annat sjukdom och föräldraskap. Vi ser positivt på förslagen men vill påminna om att studier visar att här finns stora värderingsproblem att utmana. Företagandet verkar nämligen vara frigörande för kvinnan men uppbindande för mannen. Män med egna företag är en av de grupper män som tar ut minst föräldradagar. Samtidigt visar forskningen att redan på 1980-talet valde kvinnor att bli egenföretagare för att det gav ”större möjligheter att kombinera förvärsarbete med hemarbete och familj” (Sundin, E. 1988). Dessa kvinnor driver dock inga stora företag, snarare bestod deras val av att ta makten över sin tid, för att kunna anpassa sin arbetsinsats efter sin familjs behov. En viktig fråga att undersöka skulle vara om dessa kvinnors inkomster blivit osäkrare och om de fått en sämre anknytning till socialförsäkringssystemen?

Som vi tidigare uppmärksammat menar regeringen att en stor marknad för kvinnors företagande skulle vara hälso- och sjukvården. Den sjukvård som idag bedrivs på entreprenad utförs av ett fåtal, cirka fem, privata koncerner. I den offentliga utredningen *Vård med omsorg – möjligheter och hinder* (SOU 2007:37) behandlas oligopolsituationen på hälso- och sjukvårdsmarknaden. Oligopol leder till ökade vinster för bolagsägarna och ökade kostnader för konsumenterna, i det här fallet stat, landsting och kommuner, det vill säga skattebetalarna. Vidare finns det under ett sådant system inte plats för de små företagen.

År 2008 beräknades det totala stödet från staten till näringslivet uppgå till strax under en procent av BNP (*Statligt stöd till näringslivet 2008*, Tillväxtverket). Detta är i överensstämmelse med EU:s regler för statligt stöd. De stöd som räknas in är skatteutgifter vid användning av

energi, energistöd, företags- och branschspecifika stöd, stöd till FoU, stöd till småföretag, exportstöd, arbetsmarknadsstöd, regionalt stöd och övrigt stöd. Det sammantagna stödet uppgår till 28,8 miljarder kronor, vilket motsvarar 9 231 kr/sysselsatt i näringslivet. Två tredjedelar av stödet utgörs av skatteutgifterna vid användning av energi. Därefter är det största stödprogrammen energistödet (2,99 miljarder kr), anställningsstödet (610 miljoner kronor), transportbidraget inom området regionalt stöd (565 miljoner kronor) samt starta-eget-bidraget (317 miljoner kronor).

Regeringens satsning på att få kvinnor att starta företag är intressant att följa, men mer intressant hade varit om dess samlade politik och insatser för ökat företagande hade utgått från en jämställdhetsanalys av villkoren hos olika grupper av kvinnor och män. Risken är nu att regeringens ”kvinnoprojekt” skymmer behovet av att förändra näringslivspolitikerna och dess ordinarie insatser för att också svara mot villkor och behov hos olika grupper av kvinnor – bortom den manliga företagarnorm som fortfarande råder.

Pensioner

Pensionssystemet omfördelar individens inkomst över livstiden. Det finns en garantipension som alla medborgare får vid pensionering men den största delen av pensionsbeloppet bygger på individens förvärvsarbete.

På grund av att pensionsbeloppet bygger på förvärvsarbete har män och kvinnor olika stor pension. Ju äldre man är desto större pensionskillnader råder mellan könen. Detta system har upprätthållit kvinnors ekonomiska beroende av sina makar livet ut. Systemet är byggt på kvinnor som varit en förutsättning för männens höga förvärvsarbete. Om männen själva behövt städa, laga mat och ge omsorg åt sina barn och sina föräldrar hade de omöjligt haft tid att förvärvsarbete i samma utsträckning. Idag utför män 60 procent av det betalda arbetet och kvinnor 40 procent, medan kvinnor utför 60 procent av det obetalda arbetet och män 40 procent. Detta får genomslag på pensionerna.

Det finns dock ytterligare faktorer som påverkat pensionsnivån. Fram till 1960-talet hade kvinnor särskilda, lägre, ”kvinnolöner”, just för att de var kvinnor. Män förväntades producera bättre än kvinnor och de sågs som familjeförsörjare och skulle därför ha en högre ersättning för sitt arbete. Idag finns det fortfarande en genomsnittlig löneskillnad mellan kvinnor och män om cirka sex procent, som inte kan förklaras av utbildning, erfarenhet eller kompetens, utan som troligtvis förklaras av könstillhörighet. Kvinnors arbete värderas lägre än mäns.

Faktorer som ger kvinnor lägre pension på grund av könsmönster:

- deltidarbete
- lönediskriminering
- högre uttag av föräldraförsäkring/VAB vilket utgör ett lägre pensionsgrundande belopp än löneinkomsten
- mer obetalt arbete än män
- sämre karriärmöjligheter och löneutveckling, då föräldraskap och obetalt arbete inte värderas i arbetslivet

Eftersom pensionssystemet bygger på inkomst från förvärvsarbete blir konsekvensen att män betalar in en större summa till pensionssystemet i jämförelse med kvinnor, och män får ut en större andel i jämförelse med kvinnor. I budgetpropositionens bilaga 5 anges att kvinnors genomsnittliga pension uppgår till 60 procent av mäns.

Kvinnor lever i genomsnitt längre än män, även om denna skillnad har minskat över tiden. I början av 2000-talet upptäcktes att privata försäkringsbolag gav kvinnor en lägre pensionsersättning än män, trots att de betalat in samma summa. Försäkringsbolagen byggde sin ersättning på den statistiskt förväntade skillnaden i livslängd mellan kvinnor och män. Könstillhörighet blev diskriminerande. Företagen dömdes också för diskriminering. En lösning på problemet med ojämsställda pensioner är att makarna delar på pensionsinbetalningarna och det erbjuder pensionsmyndigheten enligt sin hemsida.

”Du som är gift eller har en registrerad partner kan välja att föra över din pensionsrätt (avsättning för allmän pension) för premiepensionen till din maka, make eller partner. /.../ Anledningen kan vara att han eller hon har en låg inkomst eller ingen inkomst alls och därför riskerar att få en låg pension. När pengarna förs över från dig minskas beloppet med 8 procent. Mottagaren får alltså 92 procent av beloppet. Resten av pengarna fördelas till samtliga pensionssparare. Minskningen beror på att man räknar med att det kommer att ske fler överföringar från män till kvinnor än tvärtom, och att kvinnor i genomsnitt lever längre än män. Pensionen till kvinnor måste alltså betalas ut under en längre tid. Om någon av er har rätt till garantipension påverkas den inte av att du för över eller tar emot pensionsrätt.” (Pensionsmyndigheten)

Således hittar vi här ytterligare ett bevis på hur normativt staten hanterar kvinnors och mäns olika livsvillkor. Mannens förutsättningar står som norm – de motsvarar 100 procent av pensionsberäkningarna, samtliga kvinnor förväntas leva längre än samtliga män och ska därför få en lägre ersättning utspridd över denna tid.

Detta kan ses som en strukturell bestraffning av kvinnor, då livslängden inte avgörs av biologiska faktorer utan i mycket hög grad ett utfall av livsstil. Men framförallt är detta diskriminerande för att dessa kvinnor mötte andra samhällsekonomiska villkor och en annan kultur när de gjorde sin livsval för cirka 50 år sedan, då var det nödvändigt att vara hemma länge med sina barn, kvinnor hade heller inte möjlighet att göra karriär som män. Men ska kvinnor straffas för detta vid pensionering, både genom det lägre pensionsbeloppet på grund av att det avgörs av förvärvsarbetet, och utspjutt över en längre tid, för att kvinnor förväntas leva längre? Regeringen bör se det som en av sina viktigaste utmaningar att hitta försäkringssystem som verkligen anpassas efter individen i takt med att värderingar och kultur utvecklas och förändras över generationer. Individen ska inte bestraffas för strukturella förändringar.

Vad gäller pensionssystemet har vi därför fler frågor än svar. Hur fördelas andra transfereringar till pensionärer? Lika väl som pensionärer får till exempel bostadsbidrag kan de väl få en högre grundpension? Den yngre personen i paret, som sannolikt överlever sin partner, kommer troligtvis också att utföra en hel del omvårdnad om partnern. Vilka komplikationer innebär detta ur ett jämställdhetsperspektiv?

Skattelättnader för hushållsarbete

Regeringen har infört en skattereduktion för hushållsarbete främst i syfte att underlätta kvinnors arbetskraftsdeltagande (Åtgärd 46 i Skr. 2008/09:198, bilaga 1). Skattereduktionen innebär att kostnaden för att köpa hushållstjänster sänks med 50 procent upp till ett belopp på 50 000 kronor per person och år.

Tanken är att skattereduktionen för hushållsarbete ska förbättra möjligheterna för framför allt kvinnor att frigöra tid från obetalt hemarbete till förmån för betald arbetstid eller utbildning. Då reformen gör det billigare att köpa vita hushållstjänster hoppas regeringen att nya jobb ska skapas i hemservicesektorn och att marknaden för företagare ökar. Skattereduktionen förväntas leda till en ökad efterfrågan och att ett antal obetalda arbetstimmar, kanske svarta, flyttas till den betalda (vita) sektorn och räknas in i Sveriges BNP (ökad tillväxt).

Utfallet av avdraget för hushållsnära tjänster 2007 visar att det utnyttjades av 0,6 procent av skattebetalarna, 57 procent kvinnor och 43 procent män. En tredjedel av dem som nyttjade avdraget var över 64 år och allra vanligast var det bland dem som fyllt 75 år. Även i åldersgruppen 35–39 var andelen relativt hög. (www.scb.se, Välfärd 2/2009). Om man jämför olika typer av hushåll var skattereduktionen vanligast

bland ensamstående kvinnliga ålderspensionärer. Därefter kom sammanboende med barn följda av ensamstående manliga ålderspensionärer och sammanboende utan barn. Ensamstående med barn låg betydligt lägre än sammanboende med barn och ensamstående kvinnor med barn låg lägre än ensamstående män med barn.

Skattereduktionen hade även en tydlig koppling till inkomst. Bland dem med hög inkomst var utnyttjandet av reduktionen betydligt vanligare än bland dem med låg inkomst. I hela befolkningen, 20–64 år, låg medianinkomsten 2007 på 240 000 kronor. Bland dem med skattereduktion låg motsvarande belopp på 430 000 kronor. Under 2008 har antalet personer som sökt avdrag fördubblats, men mönstren är desamma.

De tjänster som köptes med skattereduktion andra halvåret 2007 motsvarar 800 000 arbetstimmar om man räknar med en taxa på 300 kronor per timme. Det motsvarar cirka 1 000 heltidstjänster. Men detta går dock inte att översätta till 1 000 nya vita jobb då vissa av de personer som hade skattereduktion redan tidigare köpte vita hushållstjänster.

Under februari 2010 har nya beräkningar presenterats över hur många arbetstillfällen som skattesubventionen av hushållsnära tjänster kan ha gett upphov till. Arbetsgivarorganisationen Almega hävdar att upp emot 11 000 nya jobb skapats medan en fristående nationalekonom hävdar runt 1 000 arbeten. Sanningen ligger kanske någonstans mittemellan, men de facto är det intressant att resultatet är så divergerande. Om arbetsgivaren använder möjligheten att anställa med ytterligare subventioner så som sänkt arbetsgivaravgift för unga eller anställningsstöd, hur mycket kostar då varje arbetstillfälle, som främst gett högvärlade lägre kostnader för städhjälp, i form av offentliga utgifter på andra utgiftsområden?

SCB:s sysselsättningsstatistik ger inget svar på i vilken omfattning skattereduktionen har påverkat kvinnors tid på arbetsmarknaden. Det är en relativt liten andel som har utnyttjat reformen och de som har utnyttjat den till att öka sin arbetstid är alldeles för få för att sysselsättningsstatistiken ska påverkas.

Hur ser balansräkningen ut för att flytta en obetald arbetstimme till en betald? För hur många kvinnor överstiger den ökade förvärvsinkomsten per timme, genom jobbskatteavdraget tillsammans med skattesubventionen för hushållsnära tjänster, den kostnad det innebär att förlägga en timme hushållsarbete på någon annan? Och hur ser balansen ut mellan lönökningen och de stödfunktioner som regeringen skär ner på? Byts lägre skatter mot längre väntetider på vårdcentralen? Eller högre avgifter för arbetslöshetskassan? Vad blir då totaleffekten? Om kvinnor inte har

råd att köpa externa tjänster för hushållsarbete ger detta enbart ett högre tryck på kvinnors tid.

Genomgången visar att huvudfrågan att ställa är om det är möjligt att dra säkra slutsatser om huruvida regeringens politik leder mot ett jämställt samhälle. Finns det tillräckliga underlag för det? Uppföljning bör utvecklas snarast! Utifrån de underlag som finns framstår det som att politiken inte tagit konkreta steg framåt.

En jämn fördelning av det obetalda arbetet

Ett av de jämställdhetspolitiska målen handlar om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor. Målet omfattar obetalt arbete, omsorgen om de äldre samt omsorgen om barnen. Här inbegrips både den som ger omsorg och den som tar emot den. Detta är en målsättning som också finns i kvinnokonventionen från 1979.

Föräldraförsäkringen

Föräldraförsäkringen syftar till att ersätta kvinnor och män för att vårda sitt barn under barnets första ett och ett halvt år i livet. Föräldraförsäkringen föregicks av moderskapspenningen som infördes på 1930-talet. Sedan 1974 riktas försäkringen till båda föräldrarna och det är upp till paret att fördela tiden mellan sig. Resultatet har varit att kvinnor tagit ut nästan alla dagar fram till mitten av 1990-talet då den första så kallade ”pappamånaden” infördes. Under början av 2000-talet infördes två månader för båda föräldrarna som inte kan överlätas. Försäkringskassan har visat att denna andra ”pappamånad” fått effekt och att pappors föräldraledighet ökat. Idag tar kvinnor i genomsnitt ut 78 procent och män 22 procent av föräldraledigheten, men de män som inte tar ut någon tid alls är fortfarande stor.

Ur ett genusperspektiv visar sig ”valfriheten” i föräldraförsäkringen inte vara någon reell valfrihet. Både kvinnor och män tenderar att uppfylla förväntningarna på sitt köns beteende. Detta får effekter på både kvinnors och mäns förvärvsarbete. Förutom lägre livsinkomst för kvinnor skapar det en syn på kvinnor som en osäkrare arbetskraft. Män ses däremot som en säkrare arbetskraft eftersom det förväntas att de inte kommer att vara borta från arbetet för att vårda sitt barn.

Jämställdhetsbonus

Den 1 juli 2008 införde regeringen en jämställdhetsbonus med syfte att förbättra förutsättningarna för ett jämställt föräldraskap och ett jäm-

ställt deltagande i arbetslivet. (Åtgärd 47 i Skr. 2008/09:198, bilaga 1). Jämställdhetsbonusen innebär att den förälder som varit hemma längst med föräldrapenning får en skattekreditering, ett visst belopp insatt på sitt skattekonto, som beräknas på den tid som han eller hon arbetar när den andra föräldern tar ut föräldrapenning.

Ju mer lika föräldrarna tar ut föräldraledigheten desto högre blir bonusen. Om föräldrarna delar föräldraledigheten rakt av och tar ut 6,5 månader var får de den maximala bonusen på 13 500 kronor. Ifjol hade endast ett 30-tal personer ansökt om bonusen och enbart sex hushåll hade fått den (DN, 24 januari 2010). Det låga antalet kan dels bero på att få hunnit kvalificera sig, dels på krångliga regler. Ansöka måste göras hos försäkringskassan i tid, och bonusen fås i samband med skatteåterbäringen, det vill säga i många fall långt efter att den tjänats in.

Vårdnadsbidraget

Regeringen har gett kommunerna möjlighet att införa ett vårdnadsbidrag som erbjuds föräldrar med barn mellan ett och tre år från och med den 1 juli 2008, i utbyte mot att föräldrarna inte utnyttjar offentligt finansierad barnomsorg. Bidraget är skattefritt och på maximalt 3 000 kronor i månaden. Bidraget är inte pensions- eller sjukpenninggrundande, men det räknas som inkomst vid bedömning av rätten till försörjningsstöd och bostadsbidrag. Föräldrar kan arbeta samtidigt som de mottar vårdnadsbidraget, men det kan inte kombineras med andra ersättningar som föräldrapenning och a-kassa. Föräldrar kan också dela på bidraget eller ge det till en närstående.

Ett hundratal kommuner har infört bidraget. Nationell statistik över antalet som utnyttjar bidraget finns ännu inte. Men SCB har regeringens uppdrag att kartlägga och analysera effekterna av det. Bidragets konsekvenser kan ses ur olika aspekter. Vilka är konsekvenserna för barnen, för de föräldrar som använder bidraget, för förskoleverksamheten och för kommunernas och samhällets ekonomi?

I *"Kommunernas finanser 2008"* finns en redovisning över de sammanlagda utgifterna kommunerna haft för vårdnadsbidraget under de tre första månaderna det var i bruk, 1 juli–31 december 2008. Utgifterna låg för denna period på 13 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 1450 barn med full ersättning i tre månader.

En kartläggning över hur vårdnadsbidraget har tagits ut i Stockholms kommuns olika stadsdelar i DN visar att år 2008 fick 780 personer fullt vårdnadsbidrag i Stockholm. I relation till antalet barn mellan 0–5 år (som var cirka 60 000 enligt SCB) hade en dryg procent av barnen en

förälder som tog ut fullt vårdnadsbidrag.

I en artikel i DN (*"Bidraget kan leda till isolering"*, 05-01-2010) beskrivs några av följderna av vårdnadsbidraget. Vårdnadsbidraget används i invandratäta förorter och förskolepersonal där oroar sig för att de barn som behöver förskolan mest för att träna social kompetens och språkutveckling inte får ta del av den. Vidare finns tendenser att även de äldre syskonen får stanna hemma. Det kan leda till att sexåringar kommer till förskoleklasser helt utan kunskaper i svenska och i vissa fall också utan erfarenhet av världen utanför hemmet.

För mammorna som skulle behöva utbildning och jobb kan vårdnadsbidraget leda till ett mer isolerat liv där de blir fattigare och där den traditionella arbetsdelningen mellan könen behålls eller förstärks. Även för förskolorna kan vårdnadsbidraget ha negativa konsekvenser då det urholkar förskolornas ekonomi.

Vårdnadsbidraget tas också ut av föräldrar som har förvärvsarbete men som väljer att vara hemma några månader extra för att skjuta på barnens inskolning i förskolan. Möjligen finns här också föräldrar som förvärvsarbetar men jobbar skift och inte behöver offentlig barnomsorg. För det stora flertalet föräldrar i Sverige idag är vårdnadsbidraget på 3 000 kronor i månaden inget realistiskt alternativ, särskilt inte för ensamstående föräldrar.

Den slutsats som kan dras är att regeringens insatser inte lett till att det obetalda hemarbetet delas mer jämställt. Den åtgärd som visat sig mest effektiv, särskilda och inte överförbara månader för vardera föräldern, har inte utvecklats av regeringen.

Jämställdhetspolitiken

Alliansregeringen har sedan den tillträdde hösten 2006 gjort en omläggning av jämställdhetspolitiken och mer än tiofaldigt dess budget under perioden 2007–2010. Politikområdet låg fram till 2007/08 under utgiftsområdet Arbetsliv. I budgetpropositionen 2008/09 hade jämställdhetspolitiken tillsammans med integrationspolitiken fått ett eget utgiftsområde, Integration och jämställdhet. Frågan är om detta också lett till ökad jämställdhet?

I årets budget framgår att utgiftsområdet omfattar 4,9 miljarder kronor. Av dessa går 4,3 miljarder eller 88 procent till kommunerna för flyktingmotagande. 90 miljoner är budgeterade för Diskrimineringsombudsmannen. Jämställdhetspolitiken får 400 miljoner, Särskilda jämställdhetsåtgärder. Det är dessa 400 miljoner som vi kartlägger i det här avsnittet.

Tabell 9
Utgiftsutveckling inom området jämställdhet
Miljoner kronor

Anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder	Utfall 2008	Budget 2009	Prognos 2009	Förslag 2010	Beräknat 2011	Beräknat 2012
Totalt	207	400	535	400	35	35

Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 13, sid 47.

Av tabell 9 framgår att för 2008 har en stor del av anslaget inte förbrukats utan resurserna har delvis flyttats över till år 2009. För år 2011 och 2012 avses däremot utgifterna sänkas till 35 miljoner/år.

Tabell 10
Härledning av anslagsnivån 2010–2012, 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder²
Tusentals kronor

	2010	2011	2012
Anvisat 2009¹	400 094	400 094	400 094
<i>Förändringar till följd av: Beslut</i>		- 365 000	- 365 000
Överföring till/från andra anslag		148	148
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	400 094	35 242	35 242

¹ Statsbudget enligt riksdagens beslut i december 2008 (bet. 2008/09:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut på tilläggsbudget under innevarande år.

² Tabellen och noten ovan är replikerad från Prop. 2009/10:1 utgiftsområde 13, sid 55

Av tabell 10 framgår att detta är en följd av att man dragit tillbaka beslutad resurstilldelning för Särskilda jämställdhetsåtgärder för år 2011 och 2012 (se fotnot).

Vi har ställt frågan till Integrations- och jämställdhetsdepartementet om de kan redogöra för hur resurserna för Särskilda jämställdhetsåtgärder har fördelats under mandatperioden då fördelningen inte finns redovisad på ett tydligt sätt i budgetpropositionerna. En annan fråga till departementet var varför resurserna för området skurits ned så kraftigt för åren 2011 och 2012.

I sitt svar sammanfattar departementet att den särskilda jämställdhetssatsningen inneburit ett åttiotal olika åtgärder inom de mest skilda områden. Mot bakgrund av den fyraåriga satsningen avser regeringen att under maj/juni 2010 inkomma till riksdagen med en skrivelse om hur mycket pengar som har använts och vad dessa medel har gått till.

De direkta insatser som departementet anger i sitt svar är följande för åren 2007–2010 :

- Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål
- reg. skrivelse 2008/09:198 En jämställd arbetsmarknad
- reg. skrivelse 2007/08:39 Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer

Efter att ha läst igenom avsnitten för jämställdhetspolitiken i budgetpropositionerna för åren 2007–2010 kan vi konstatera att det brister i redovisning av resultat och tydlighet kring hur resurserna för Särskilda jämställdhetsåtgärder har använts. De satsningar som gjorts redovisas i löpande text utan resultatdiskussion.

Departementet konstaterar att jämställdhetspolitiken har tillförts medel motsvarande 1,6 miljarder kronor för särskilda jämställdhetssatsningar under åren 2007–2010 vilket motsvarar mer än en tiodubbling av resurserna till jämställdhetspolitiken. Här listas en del av satsningarna utifrån budgeten för 2010 och sedan i relation till de fyra delmålen inom jämställdhetspolitiken.

Jämn fördelning av makt och inflytande

Sammanlagt har 54 miljoner kronor fördelats till olika åtgärder för att uppnå en jämnare fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män. Medel har satsats på ett program för kvinnors karriärutveckling i staten och ett nationellt styrelseprogram för kvinnor. Man har även inlett en undersökning av hur valberedningar arbetar för att uppnå en jämn könsfördelning i styrelser. I en bilaga ges en särskild redovisning av könsfördelningen i statliga myndigheters styrelser vid utgången av 2008.

Ekonomisk jämställdhet

Sammanlagt har medel motsvarande 317 miljoner kronor fördelats till olika åtgärder för att uppnå målet om ekonomisk jämställdhet.

När det gäller fördelningen av de ekonomiska resurserna mellan kvinnor och män hänvisas till finansplanens bilaga 5, *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män*. Man redogör kort för att denna visar att kvinnor har lägre inkomster, förvärvsarbetar mindre, tillhör yrkesgrupper med generellt lägre löner (jämfört med män) och är företagare i mindre utsträckning än män. Den disponibla inkomsten är jämnare fördelad mellan könen än vad inkomst av arbete är. Skatter och transfereringar ger en viss utjämning av inkomstskillnader mellan könen.

Jämställd arbetsmarknad

Flera av de åtgärder som tas upp i Handlingsplan för jämställdhet på arbetsmarknaden som vi beskrivit i avsnittet om arbetsmarknaden finansieras med medel från utgiftsområdet Särskilda jämställdhetsåtgärder. De åtgärder som hittills har beslutats uppgår till 172 miljoner kronor för mandatperioden. Under rubriken ”Politikens inriktning” framgår att man beräknar att kostnaderna kommer att uppgå till 235 miljoner kronor för hela mandatperioden.

Under samma rubrik beskrivs en EU-konferens på temat Jämställdhet och tillväxt som Sverige arrangerade inom ramen för det svenska ordförandeskapet under hösten 2009. Några av de punkter som togs upp på konferensen var:

- Kvinnors möjlighet att delta på arbetsmarknaden under rimliga förutsättningar
- Är det tillräckligt lönsamt för kvinnor att delta på arbetsmarknaden?
- Sociala normer och den könssegregerade arbetsmarknaden
- Den ekonomiska nedgången och dess inverkan på jämställdheten, sysselsättningen och kvinnors egenföretagande

Jämställd högskola

En delegation för jämställdhet i högskolan har tillsatts till en kostnad om 60 miljoner kronor.

Jämställdhet i skolan

Regeringen har tillsatt en delegation för jämställdhet i skolan. Finansieringen, via anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder, beräknas till ca 85 miljoner kronor av den totala kostnaden på 110 miljoner kronor för insatsen.

Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Sammanlagt har medel motsvarande 20 miljoner kronor fördelats till olika åtgärder. Exempelvis har Statistiska centralbyrån fått i uppdrag att genomföra en tidsanvändningsundersökning.

Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Regeringen har fördelat 680 miljoner kronor till insatser i handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, samt våld i samkönade relationer.

Ytterligare resurser tillkommer från andra utgiftsområden. Sammanlagt har regeringen satsat ca 1 miljard kronor för att motverka mäns våld mot kvinnor under mandatperioden. Från anslaget Särskilda jämställdhetspolitiska åtgärder kommer 466 miljoner kronor. Man har även fördelat 209 miljoner kronor till genomförandet av Handlingsplanen mot prostitution och människohandel.

Jämställdhetsintegrering

Sammanlagt har 146 miljoner kronor fördelats till olika åtgärder för arbetet med att stärka jämställdhetsintegreringen inom offentlig sektor. Sveriges Kommuner och Landsting har tilldelats 125 miljoner kronor (senare har beloppet utökats till 140 miljoner kronor).

Regeringen har gett Göteborgs universitet uppdraget att vidareutveckla metoder för jämställdhetsintegrering i staten och skapa ett forum för erfarenhetsutbyte och förutsättningar för ett långsiktigt stöd för jämställdhetsintegrering. Den totala kostnaden för detta är 13 miljoner kronor. Man framhåller även att för ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i alla typer av beslutsunderlag i regeringen har arbetet med att genomföra regeringens handlingsplan för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet fortsatt, ett arbete som vi följt upp i ett tidigare avsnitt.

Forskning och kunskapsutveckling

168 miljoner har fördelats till forskning och kunskapsutveckling varav 88 miljoner för forskning om kvinnors hälsa. Satsningar på nätverk och gästforskare tillkommer.

Brottsförebyggande rådet har tilldelats 60 miljoner kronor till forskning och kunskapsutveckling inom områden som omfattas av de båda handlingsplanerna *Handlingsplanen för att bekämpa män våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* och *Handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.

Stöd till jämställdhetsprojekt

Ungdomsstyrelsen har regeringens uppdrag att fördela 28 miljoner kronor årligen i form av bidrag till organisationer och verksamheters projekt som syftar till att främja jämställdhet.

Under rubriken ”Uppföljning av jämställdhetspolitiken” framkommer att man gett SCB uppdraget att redovisa förslag om hur befintlig statistik inom ett antal prioriterade områden, som idag inte är könsuppdelade kan utvecklas och presenteras så att jämställdhetsperspektivet synliggörs. Förslaget bereds på Regeringskansliet inom ramen för arbetet med att utveckla ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken.

Vidare framgår att Sverige som ordförandeland för EU sammanställde den uppföljningsrapport som redovisar utvecklingen i EU de senaste fem åren på de områden som tas upp i Pekingplattformen (FN).

Resursfördelning inom kultur och fritid

I detta avsnitt ska vi titta närmare på resursfördelningen inom utgiftsområde 17, ”Kultur, medier, trossamfund och fritid”. Först redovisas den övergripande resursfördelningen inom området och sedan djupdyker vi i idrottspolitiken med konkreta exempel på hur resurser fördelas mellan kvinnor och män, pojkar och flickor. Avsnittet avslutas med några exempel på vilka problem vi ser med den reella möjligheten till styrning av området.

Den totala budgeten för Kultur, medier, trossamfund och fritid uppgår till drygt 11 miljarder kronor år 2010. De största utgiftsposterna utgörs av Folkbildning, Teater, dans och musik, Museer och utställningar och Folkrörelsepolitik. I tabellen nedan redovisas den totala fördelningen av resurser inom utgiftsområdet.

Tabell 5
Förslag till budget 2010 för utgiftsområde 17
Kultur, medier, trossamfund och fritid

	Miljoner kronor
Kulturområdesövergripande verksamhet	600
Teater, dans och musik	2 000
Litteraturen, läsande och språket	300
Bildkonst, arkitektur, form och design	100
Kulturskaparnas villkor	350
Arkiv	350
Kulturmiljö	900
Museer och utställningar	1 500
Trossamfund	50
Film	300
Medier	50
Ungdomspolitik	150
Folkrörelsepolitik	1 350
<i>Därav Idrottsfrågor</i>	1 200
Folkbildning	3 350
Tillsyn av spelmarknaden	50
Totalt för utgiftsområde 17	11 350

Källa: Prop 2009/10:1, utgiftsområde 17

Av tabell 5 framgår att 30 procent av medlen går till Folkbildning, 20 procent till Scenkonst och musik, 12 procent till Folk rörelsepolitik där Idrottsfrågor utgör merparten, 13 procent går till museer och utställningar och resterande 25 procent går till bland annat kulturmiljö, arkivering, film, litteratur och kulturområdesövergripande verksamhet.

Idrottspolitiken - metodexempel

Följande granskning av den statliga idrottspolitiken är ett metodexempel på hur resursfördelningen mellan kvinnor och män, flickor och pojkar kan analyseras. På idrottsområdet finns det tillgång till konsuppladad statistik som gör det möjligt att avgöra vem som i praktiken erhåller statens resurser. Många andra områden saknar sådan statistik vilken då måste produceras för att möjliggöra en analys.

Det statliga stödet till idrotten ligger på 1 200 miljoner kronor. Till detta kommer 500 miljoner kronor från Svenska Spel plus ett bidrag på cirka 4 procent av bolagets överskott från Nya Penninglotten 2009. Regeringen har nyligen lagt om idrottsstödet så att man ökat finansieringen över statsbudgeten som ersättning för stora delar av bidragen från AB Svenska Spel.

Dessutom får den kommersiella idrotten skattelättnader för 2 500 miljoner kronor. Ideella föreningar beviljas skattelättnader för 70 miljoner kronor, en del av dessa skattelättnader tillfaller idrottsrörelsens ideella föreningar. Statens stöd till idrotten präglas historiskt av en kooperativ förvaltningsmodell. Det innebär att staten ställer upp mål, syften och riktlinjer för sin bidragsgivning men delegerar genomförandet till Riksidrottsförbundet, ett privaträttsligt organ. (SOU 2008:59). En sådan ansvarsfördelning ger staten möjlighet att uttrycka viljeinriktningar och förväntningar på vad statsbidraget ska leda till – utan att man samtidigt föreskriver hur dessa mål ska åstadkommas (SFS 1999:1177).

De övergripande idrottspolitiska målen som fastslås i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet konkretiseras på framförallt tre sätt. I budgetpropositionen analyserar regeringen idrottspolitikens inriktning och utveckling. För anslag utöver statsbudgeten utfärdas dessutom årliga riktlinjer till Riksidrottsförbundet, RF. I dessa riktlinjer preciseras den statliga idrottspolitikens mål, syften och återrapporteringskrav. Dessa riktlinjer kompletteras med ett regleringsbrev som innehåller statsanslaget och dess anslagsposter med villkor. Slutligen beslutar regering årligen om idrottsrörelsens disposition av medel från AB Svenska Spel.

Riksidrottsförbundet genomför årligen en omfattande återrapportering till regeringen där de bland annat beskriver hur stödet fördelas mellan kvinnor och män i olika åldrar.

Idrottens mål

I regeringens riktlinjer och mål för det statliga stödet framgår klart att Riksidrottsförbundet ska fördela pengarna rättvist mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. I den verksamhetsplan som antogs 1997 angavs att målet för en jämställd idrott var ”att idrotten skall formars utifrån ett medvetet könsperspektiv, där flickors/kvinnors och pojkars/mäns villkor i samma utsträckning är normgivande för verksamheter, organisationer, arbetsformer, forskning och utbildning” (SOU 2008:59).

Riksidrottsförbundet ska återrapporera hur det offentliga stödet fördelas mellan kvinnor och män i olika åldrar samt ’inriktning och effekter’ av de olika medlemsförbundens jämställdhetsarbete.” (SOU 2008:59)

Även kvinnors och mäns lika tillgång till ”lokaler, utrustning och ekonomiskt stöd för att utöva sin idrott” (SOU 2008:59) ska redovisas. I Riksidrottsförbundets jämställdhetspolicy som antogs 2005 står:

”Det ska finnas lika möjligheter för alla, oavsett kön, att utöva idrott. Det kräver att kvinnors och mäns idrottande värderas och prioriteras på ett likvärdigt sätt och att resurser fördelas rättvist. All verksamhet bör ske utifrån ett medvetet jämställdhetsperspektiv”.

Målbeskrivningarna är således omfattande och ambitiösa men helheten lever inte upp till regeringens egna krav på jämställdhetsintegrering, eftersom konsekvensanalyser saknas, statistik kommenteras inte och analyser görs inte.

Bidrar regeringens idrottspolitik till jämställdhet i idrotten?

Statsbudgeten innehåller inte några uppgifter om hur de statliga resurserna till idrotten fördelas mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Men sådana fakta borde dock vara tämligen enkla att ta fram.

Dagens Nyheter har i en granskning av statens stöd till idrottsrörelsen visat hur resurser fördelas mellan könen inom några områden (DN 14 maj 2009). År 2008 låg statens samlade stöd till idrottsrörelsen på 1,9 miljarder kronor. DNs kartläggning visar att statens miljardbidrag bygger på ett system som gör att flickor missgynnas.

Två konkreta exempel:

1. Organisationsstödet på 265 miljoner kronor fördelades så att kvinnor som idrottar i olika åldrar generellt fick 16 miljoner mindre än männen. Redan för 15 år sedan, 1995, gjordes en statlig utredning som visade på samma utfall. En liknande undersökning gjordes i den senaste statliga utredningen om stödet till idrotten. Läget visade sig vara oförändrat. Kvinnor får fortfarande drygt 16 miljoner mindre än om pengarna hade fördelats jämt könsmissigt.

2. Den som sysslar med ridsport får en tredjedel mindre statliga bidragspengar per år jämfört med den som väljer att spela ishockey. Statistiken visar att idrotter som fotboll, ishockey, handboll och innebandy trängs i toppen på listan över utbetalda stödmiljoner. De här idrotterna har en hel del gemensamt – de är några av de största idrotterna, de är lagidrotter och de domineras av pojkar.

Här nedan redovisas antal aktiva medlemmar inom olika idrottsgrenar samt könsfördelningen inom starkt könssegregerade idrotter.

Tabell 6

Idrottande kvinnor och män. Antal och andel.

Fyra populära idrotter bland kvinnor	Fyra populära idrotter bland män
Fotboll 241 000	Fotboll 764 000
Friidrott 194 000	Golf 370 000
Gymnastik 171 000	Innebandy 137 000
Ridsport 164 000	Friidrott 106 000
Idrotterna med högst andel kvinnor	Idrotterna med högst andel män
Ridsport 89 %	Ishockey och Am. fotboll 94 %
Konståkning 83 %	Bandy 92 %
Gymnastik 79 %	Biljard 90 %
Gång/vandring 69 %	Varpa och flygsport 88 %

Siffrorna visar betydande skillnader mellan kvinnors och mäns, flickors och pojkars idrottande. Allra högst andel flickor har ridsporten. Ridsporten är också den enda individuella idrotten som kan konkurrera med lagidrotterna i toppen av bidragsligan för Lokalt aktivitetsstöd, LOK, som är det enskilt största bidraget och utgör drygt en tredjedel av det statliga stödet på 2 miljarder kronor.

Ishockey

Andel killar/tjejer: 94 procent pojkar

Antal aktiva medlemmar 7-20 år (2008): 60 000

LOK-bidrag (2007): 41 000 000 kr

Pengar per aktiv medlem 7-20 år: 685 kronor/år

Ridsport

Andel killar/tjejer (2008): 89 procent flickor

Antal aktiva medlemmar 7-20 år (2008): 94 000

LOK-bidrag (2007): 41 000 000 kr

Pengar per aktiv medlem 7-20 år: 435 kronor/år

Trots att ridsporten alltså får mest pengar av samtliga individuella idrotter visar DN:s uträkning att det inte på långa vägar räcker till vid en närmare jämförelse med exempelvis ishockey. Den som är aktiv i landets mest pojkdominerade idrott får i snitt en tredjedel mer pengar per år än den som utövar landets mest renodlade flicksport. Ett resultat som rimmar illa med RF:s och regeringens jämställdhetsmål.

Den första januari 2009 trädde nya regler kring det lokala aktivitetsstödet (LOK) i kraft. De nya reglerna begränsar den andel träningstillfällena som får bestå av teoretiska aktiviteter till 30 procent för att ge rätt till LOK-stöd från staten. Detta slår extra hårt mot just ridsporten eftersom denna innehåller många sidoaktiviteter. Det kan handla om teoretisk träning som har med säkerhet eller ställtjänst att göra. Villkoren inom ridsporten har alltså försämrats.

Det statliga aktivitetsstödet står för en liten del av en genomsnittlig föreningsintäkter. Andra intäkter är bidrag från kommuner, som utgör större delen av det offentliga idrottsstödet. Dessutom får idrottsrörelsen stöd och resurser i form av kommunernas anläggningssubventioner, skattesubventioner och subventionerat arbete.

Kommunerna tillhandahåller lokaler, utrustning och material till subventionerade priser till ett värde av ca 3,5 miljarder kronor (SOU 2008:59). Kommunerna bidrar även med immateriellt stöd som lokalbokningar, rådgivning och utbildningsinsatser och bistår med personal, resurser och förlustgarantier.

En kartläggning i Skellefteå av de starkt könssegregerade idrotterna ishockey och ridning visade att skillnader i kontantbidrag till de båda idrotterna inte var så stora. Men när man även räknade med kommunens anläggningssubventioner utgjorde flickornas andel 22 procent av det totala offentliga stödet till idrotterna (SOU 1996:3).

I den statliga utredningen *Föreningsfostran och tävlingsfostran* konstaterades att verksamheterna inom idrottsrörelsen snarare styrs av idrottens behov än av den idrottandes intressen. (SOU 2008:59)

Stockholms stads idrottsförvaltning har de senaste åren publicerat ett flertal undersökningar om stockholmarnas idrotts- och motionsvanor. En sammanställning visar samma resultat som idrottsutredningen. Politikens fokus på den traditionella tävlingsidrotten är inte i takt med stockholmarnas önskemål. En enkätundersökning om vilka idrottsanläggningar Stockholms ungdomar vill att staden ska investera i illustrerar detta. Resultaten var särskilt tydliga bland flickor i gymnasiet. Deras högst prioriterade anläggningar var simhallar/äventyrsbad, utomhusbad, gym, lokaler för dans, lokaler för yoga/meditation/qi gong och bowlinghallar.

Kulturdiskussion

Kulturen har länge hävdad en särställning i förhållande till staten genom principen av armlängds avstånd. Självbilden inom kulturvärlden har varit att man utmanar och kritiserar samhällsordningen och samhällsstrukturen. Den bilden har under 2000-talet fått sig en rejäl törn, och nu senast av en studie som Sveriges Radio gjort om sexuella trakasserier inom film- och teaterbranschen. Konst och kulturvärlden visade sig inte alls vara någon föregångare för demokratiska värderingar, utan tvärtom ha odlat den manliga överordningen genom föreställningar om det ”manliga geniet” (SR, Ekot, 15/2 2010).

Kulturområdet präglas av genussystemets båda logiker; kvinnor och män hålls isär och mäns aktiviteter och konstnärskap värderas generellt högre än kvinnors. Kvinnor och män återfinns inom olika kulturyttringar och könsstereotyperna finns både i det man uppför på scenen och i arbetsdelningen bakom scenen. Hierarkiseringen är tydlig genom att män återfinns på maktpositioner både i den konstnärliga processen och i det administrativa arbetet. Även i resurstilldelningen är hierarkiseringen tydlig. Det finns också en aspekt av aktivt/passiv segregering inom kulturen – män skapar och kvinnor är publik (SOU 2006:42).

Armslängdsprincipen har präglat statens styrning av bidragsfördelningen till kulturskaparna. Sedan början av 2000-talet står angivet i regleringsbrev till myndigheter inom kulturområdet att de ska sträva efter jämställdhet. De kulturpolitiska målen som beslutades om 1974, innehåller bland annat ett mål om jämlikhet (vilket implicit bör anses innefatta jämställdhet). Men mer konkret än så blir man inte.

Regeringens styrning med avseende på jämställdhet skiljer sig åt mellan olika bidragsgivande myndigheter och vi uppfattar att den är särskilt svag i sin styrning inom kulturområdet. För den starkaste myndigheten på området, Kulturrådet, som fördelar ett stöd om närmare 2 miljarder kronor, angavs år 2008 att ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv skall integreras i Kulturråds verksamhet. Återrapporteringen innebar att Kulturrådet skulle redovisa måluppfyllelse samt en analys av resultatet i syfte att utveckla verksamheten.

Vid en jämförelse med uppdragsbeskrivningen till andra bidragsgivande myndigheter såsom Vetenskapsrådet och Vinnova framstår uppdragsformuleringen till Kulturrådet som vek och otydlig. Både uppdragsformuleringar och återrapporteringskrav är i högre grad specificerade till dessa båda andra myndigheter.

Jämställdhet är ett politiskt ställningstagande. Det blir därför problematiskt när regeringen lämnar otydliga formuleringar av mål och

resultat till myndigheterna. (Statskontoret 2005, *En effektivare jämställdhetspolitik* 2005:1).

Revisorer – jämställdhetens väktare

I en granskning av hur olika revisorer hanterar de jämställdhetspolitiska målen framgår att revisorer, i likhet med Statskontoret, slagit ner på att det ofta saknas uppgifter om vad i uppdraget som avses med 'jämställdhetsperspektiv'. Det är oklart vad som krävs för att målet ska anses vara uppfyllt. Man menar också att redovisningarna av jämställdhetsarbetet från kulturorganisationer ofta handlar om att nämna "ett antal produktioner och festivaler med kvinnligt /.../ deltagande." (Kulturrådet, 2009)

Men revisorerna har inte alltid förstått sitt eget uppdrag. År 2008 kom den statliga myndigheten Riksrevisionen med en rapport om ett antal kulturmyndigheters bidragsgivning. I sin rapport framför Riksrevisionen följande:

"Styrningen karakteriseras också av principen om armslängds avstånd mellan politik och konstnärligt innehåll, samtidigt som regeringen betonar vikten av geografisk spridning, jämställdhet, etnisk och kulturell mångfald, tillgänglighet för funktionshindrade, internationellt utbyte och insatser för barn och ungdomar. Det senare innebär samtidigt att den bidragsfördelande myndighetens handlingsutrymme minskar."

Riksrevisionen tolkar således ett antal demokratiförutsättningar som handlingsförlamande för kulturmyndigheterna. Riksrevisionens tolkning av jämställdhet står alltså i motsats till jämställdhetspolitikens målsättning om att det är genom jämställdhet som frihet skapas. Detta är allvarligt för ett samhällssystem som strävar efter demokrati.

För att säkerställa frihet för kulturskaparna måste de få tillgång till kulturresurserna på ett likvärdigt sätt, resurserna bör styras genom att påverka representationen både på och bakom scenen, detta för att säkerställa förutsättningar för konstnärlig frihet. På så sätt frigörs kulturskapandet och de konstnärliga processerna kan befrias från fördomar om kön.

Sammanfattning och slutsatser

Vi har gått igenom delar av regeringens budgetförslag för Sverige 2010, och även blickat bakåt ett antal år för att utforska om vi kan se någon trend vad gäller jämställdhetsanalyser i de svenska statsbudgetarna.

Under denna mandatperiod har regeringen tiofaldigt jämställdhetsbudgeteten, ett sätt att visa på att den lägger vikt vid att jobba för jämställdhet. Under första delen av perioden spenderade man dock bara drygt hälften av medlen. Sedan har man valt att satsa på jämställdhetsarbete i skolan, resurser till projekt i kommuner och landsting samt på en handlingsplan för arbete mot mäns våld mot kvinnor.

Av vår kartläggning framgår att regeringen jobbar vidare med den handlingsplan som tagits fram för jämställdhetsintegrering av arbetet i regeringskansliet. Vissa delar av arbetet har blivit bättre medan andra delar har försämrats. I budgettexterna är det vanligt att regeringen i allt högre grad skriver ”kvinnor och män” istället för människor och medborgare. Detta bör tolkas som att kön anses ha betydelse för människors livsvillkor och att jämställdhet därmed är en fråga som kan diskuteras. Men vi ser också att diskussionen stannar där. *Att skriva kvinnor och män istället för människor innebär inte att man har genomfört en konsekvensanalys utifrån ett jämställdhetsperspektiv.* Vi uppfattar att det finns en stor otydlighet om vad regeringen menar med jämställdhet i budgetförslag men även i styrningen av myndigheter.

Ett tydligt fenomen i regeringens insatser är att merparten fokuserar på kvinnor. Kvinnor blir problem som ska åtgärdas. Vi menar att det oftare är systemet som brister snarare än kvinnors beteende när man ska arbeta för jämställdhet.

Jämställdhetspolitikens historia kännetecknas i stor utsträckning av en sidoordning där särskilda medel avsatts för avgränsade satsningar och projekt för att rätta till utslag av ojämställdhet. Dessa har framför allt haft fokus på kvinnor och flickor. Jämställdhetsintegrering är en strategi för att bedriva jämställdhetsarbete inom alla politikområden som en del av ordinarie styrning och insatser. Utgångspunkten är de jämställdhetspolitiska målen som syftar till att ändra traditionella könsmonster bland flickor och pojkar, kvinnor och män. Strategin antogs av regeringen 1994 men i början av 2000-talet konstaterades i en departementsskrivelse¹ att

¹ Ds 2001:64

den var långtifrån implementerad. Bland annat pekade rapporten på vikten av att regeringskansliet jämställdhetsintegrerade sin verksamhet.

Vår genomgång visar att regeringen kommit en bit på vägen när det gäller jämställdhetsintegrering men att den ännu inte lever upp till målen i sin egen plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i regeringskansliet. Regeringen för helt enkelt inte en jämställdhetssäkrad politik där dess ordinarie insatser och resursfördelning genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. I stället är vår bild att regeringen lagt sitt krut på särskilda satsningar och avgränsade projekt, om än med en betydligt större budget än någon tidigare regering. Sammantaget riskerar vi att få en återgång till en ”projektkultur” inom jämställdhetspolitiken snarare än den breda förändring av samhället som jämställdhetspolitiken har som mål.

Om denna farhåga besannas eller inte, hoppas vi kunna utläsa av den uppföljning av jämställdhetspolitiken som regeringen aviserat under våren 2010.

Sveriges Kvinnolobby (SKL) är en partipolitiskt och religiöst obunden paraplyorganisation för svensk kvinnorörelse. Vårt uppdrag är att samla den svenska kvinnorörelsen för att ge den en stark röst i arbetet för kvinnors fulla mänskliga rättigheter. Arbetet utgår från FN:s Kvinnokonvention (CEDAW) och Handlingsplanen från Peking 1995. Vi är en feministisk organisation och har drygt fyrtio medlemsorganisationer.

Det här är den tredje granskningen av de offentliga finanserna ur jämställdhetsperspektiv som Sveriges Kvinnolobby genomför. I rapporten analyseras regeringens interna arbete i Regeringskansliet för jämställdhetsintegrering. Även de särskilda jämställdhetsinsatserna i budgeten undersöks liksom hur regeringens arbetsmarknadspolitik uppfyller det jämställdhetspolitiska målet om ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män.

www.sverigeskvinnolobby.se