

# **Kvinnorna och krisen Leder regeringens investeringar till en jämställd framtid?**

**Sveriges Kvinnolobby 2013**

# Innehåll

**Förord 3**

**Introduktion 5**

**Fyra feminister om  
en ny sorts ekonomi 14**

**Leder regeringens politik  
till jämställdhet? 28**

**Den förda politikens språk 48**

**Effekter för kvinnor och män  
av privatisering av offentlig sektor 55**

**En analys av kvinnors företagande  
i lågkonjunktur 62**

**Kommunerna som vägrar 73**

**Bilaga 78**

## Förord

Granskningen av budgetpropositionen för 2013 är den femte i ordningen som genomförs av Sveriges Kvinnolobby. Årets granskning har inriktats på hur den ekonomiska kris, som fungerat som en fond till politiken under flera år, omtalas och hanteras ur ett jämställdhetsperspektiv. Genomsyras regeringens förslag till åtgärder av den viljeinriktning som ges i de jämställdhetspolitiska målen? Statsminister Reinfeldt framhöll redan på hösten 2011 i ett tal inför FN:s generalförsamling att ökad jämställdhet har omedelbara ekonomiska fördelar och är en smart investering för framtiden. Återfinns denna förståelse av jämställdhet som en lösning på ekonomisk kris i budgetpropositionen?

Årets granskning innehåller likheter med tidigare granskningar. Även i år görs en uppföljning av regeringens plan för Regeringskansliets arbete med jämställdhetsintegrering av budgetarbetet. Indikatorer för könsuppdelad statistik och förekomst av analyser har undersökts. Jämställdhetsarbetets språkliga genomslag har också liksom tidigare undersökts genom ordsök för begrepp som kvinnor och män, jämställdhet och analys. Vi kan således visa hur arbetet utvecklar sig över åren.

Nytt för i år är att vi sökt efter krisen. I vilka delar av budgeten, i vilka utgiftsområden, finns den? Nytt för i år är också att vi täckt in hela budgetpropositionen och inte endast vissa delar. Att göra budgetgranskningar kan förutom nära läsning av utfall av befintliga förslag också innebära att alternativ diskuteras. Det har vi gjort även tidigare år, men i år är granskningen kombinerad med teoretiska, feministiska perspektiv på ekonomi och samhälle. Vi vill erbjuda olika ramar för alternativa lösningar. Årets rapport innehåller också fördjupade analyser av två reformområden; kvinnors företagande och privatiseringar.

Redaktör för rapporten har Kristina Hultman, journalist och författare, varit. Hon har skrivit rapportens sammanbindande introduktion. Lena Johansson, statistiker, har svarat för uppföljningen av regeringens plan för jämställdhetsintegrering utifrån fastställda indikatorer. Hon har också kvalitetsgranskat tabeller och diagram. Anna Ahlbertz, tidigare praktikant på Sveriges Kvinnolobby, har genomfört den språkliga granskningen utifrån ordsök. Hon har också transkriberat samtalet om ekonomiska teorier till skrift. Siri Morawski, konsult, har fokuserat på privatisering av offentlig sektor. Ida-Maria Linder, jämställdhetsarbetare i en kommun, har skrivit om kvinnors företagande. Clara Berglund, styrelseledamot i Sveriges Kvinnolobby, har skrivit om genomslag för jämställdhet i budgetarbetet på kommunal nivå. I arbetet har också funnits en arbetsgrupp bestående av styrelseledamöterna Catharina Alpkvist, Clara Berglund och Gertrud Åström. Till arbetsgruppen har även externa experter knutits.

Varje författare svarar för innehållet i respektive avsnitt och Sveriges Kvinnolobby är glada över att vara det forum där dessa kunskaper nu kan ta plats och ges spridning. Sveriges Kvinnolobby vill öka förståelsen för och diskussionen om budgetarbete. Vi vill ge alternativa tolkningar och bidra till att samhällets resurser fördelas rättvist mellan flickor och pojkar, kvinnor och män.

Stockholm den 2 maj 2013

Gertrud Åström

Ordförande i Sveriges Kvinnolobby

**Kristina Hultman**

## Introduktion

Den ekonomiska politik som den borgerliga regeringen fört sedan den tillträdde 2006 har varit framgångsrik när det gäller stabilitet. Det gäller särskilt om vi jämför med den utomordentligt allvarliga politiska och ekonomiska situation som just nu råder i stora delar av Sydeuropa.

I länder som Grekland, Cypern, Ungern, Spanien och Italien vacklar regeringar och parlament under tryck från både folkopinion och EU. Mycket är vanskött och politiken är mansdominerad. Banker och offentliga finanser kollapsar. Enskilda kvinnor och män tappar därmed kontrollen över sin ekonomi. Vilka effekterna blir och hur de kan motverkas diskuteras just nu över hela Europa.

Ur ovanstående dystra perspektiv ser det betydligt bättre ut i Sverige. Ändå finns det anledning att fråga sig hur krisen drabbar kvinnor och män också här. Slår nedskärningar av statens finanser olika med avseende på kön? Hur påverkar krisen synen på jämställdhet? Tas krisen till intäkt för ointresse och nonchalans när det gäller kvinnor? Frågan har diskuterats av kvinnorörelsen i flera år. Nu är det dags att formulera några svar.

Ett särskilt problem ur ett kvinnopolitiskt perspektiv är att män fortfarande utgör en så stark norm för den ekonomiska politiken. I den här rapporten resonerar flera av de medverkande i termer av »den ekonomiske mannen«, det vill säga den outtalade norm för ekonomisk politik som vi så sällan talar om. Vad får det för konsekvenser att nationalekonomin och finanspolitiken utgår från en maskulint kodad fantasi som säger att individen är autonom? Vad betyder det för kvinnor och män att det obetalda arbetet inte räknas som produktivt och värdeskapande, trots att det utgör kittet i samhället? Vad får kvinnors låga löner för konsekvenser ur ett livscykelperspektiv?

Ansträngningarna för att vrida den svenska ekonomiska politiken i jämställd, feministisk riktning har pågått i över två decennier. Ja, längre än så om vi räknar de progressiva

**Kristina Hultman är journalist och författare med en bakgrund som konsultativ sekreterare för Näringsdepartementets jämställdhetsenhet och Nationellt råd för kvinnofrid.**

genombrotten under folkhemsepoken. Att kampen för ett perspektivskifte tagit tid är inte konstigt. Jämställda statsfinanser skapas inte över en natt.

En något klarare bild av hur kvinnor och män påverkas går nu att få med hjälp av forskning. De senaste årens studier av krisen i Europa visar att kvinnors och flickors situation har försämrats.<sup>1</sup> Den väg som anvisats för att motverka skuldkrisen; minskade offentliga utgifter, drabbar många kvinnor i form av otryggare arbetsvillkor och sämre arbetsmiljö. Samma sak gäller sänkta skatter; den svenska regeringens främsta sätt att reformera ekonomin. Till följd av sänkta skatter på arbete, bolag, förmögenheter och fastigheter minskar statens inkomster stadigt för varje år. Det offentliga griper därmed in i allt färre delar av den enskildes liv. Samhällets ansvar för kvinnor och män minskar. Detta gäller på såväl statlig, kommunal som på landstingspolitisk nivå. Skola, vård och omsorg är hårt pressade, personalstyrkan är mindre än förr, och på många håll är de institutioner som behövs för att välfärden ska kunna upprätthållas i skriande behov av resurser. En del är så nedbantade att det stöd som borde ges, centrala ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, helt enkelt uteblir. Allt det här vet vi. Frågan som ställs i den här rapporten är hur kvinnor och män specifikt påverkas av den politik som förs och den situation som vi befinner oss i nu.

Att ekonomin är nedbantad har betydelse för jämställdheten. I ekonomiskt kärva lägen är det dessutom viktigare än någonsin att statliga investeringar sjösätts och reformer utarbetas efter solidariska, jämställda principer. Behoven ska styra, inte plånboken. Politiska förslag som syftar till »ordning och reda i statens finanser« (för att tala med finansminister Anders Borg) får aldrig genomföras på kvinnors och flickors bekostnad. Ändå är det precis just det som sker. Det politiska intresset för jämställdhet minskar i lågkonjunktur. Kvinnor som grupp får stå tillbaka. »Den ekonomiske mannen« blir i stället norm i politiken vilket får negativa konsekvenser för samhälls ekonomin och för jämställdheten. Ivern att styra enligt hårdfört rationella principer slår krokben för verksamheter som skola, vård och omsorg, där beslut inte längre kan tas efter balanserade avvägningar. Just denna mänskliga dimension i styrning av offentlig verksamhet har politiken försökt göra sig av med de senaste 20 åren, genom att långsamt men säkert ersätta mänskligt förnuft – mänsklig

---

<sup>1</sup> Se Francesca Bettio m.fl.: *The Impact of the Economic Crisis on the situation of Women and Men and on Gender Equality Policies*, ENEGA 2012.

moral – med byråkratiska styrprocesser som förlamar politiken. Resultatet ser vi i en utarmning av välfärden där hårt styrda verksamhetsanordnare tvingas ta beslut mot bättre vetande. Utvecklingen är skadlig på samhällsnivå och påverkar både kvinnor och män, flickor och pojkar. Dessutom hindrar den jämställdhet och försvagar ekonomin.

Ny forskning visar att nu gällande principer för styrning av offentligt finansierad verksamhet – som alltså hämtats från näringslivet – tillämpas mycket selektivt i olika sektorer, trots att de finansieras med samma offentliga medel. Skillnaden i måttstock blir extremt tydlig om jämförelsen görs ur ett långt jämställdhetsperspektiv.

När den kvinnodominerade sjukvården till exempel jämförs med anläggningssektorn – som är mansdominerad – visar sig kostnadskontrollen och styrningen vara extrem i det första fallet och riktigt usel i det andra. Forskare vid Uppsala universitet går så lång som att tala om »ohämmade kostnadsökningar och vilseledande beslutsunderlag«, när de granskar politiska satsningar på transportinfrastruktur; allt det som syftar till bilar och tågs ökade framkomlighet.<sup>2</sup>

Den här undermåliga politiska styrningen av sektorer som domineras av män ska ställas mot den kvinnodominerade vården, omsorgen och skolan, där extrem ekonomisk kontroll och fiktiv marknadsstyrning i dag står över professionella bedömningar på medicinsk och pedagogisk nivå.

Är det då en slump att »friheten« att slösa med offentliga medel tycks vara så mycket större i sektorer där hårda värden som bilar och transporter dominerar? Nej, knappast. Ekonomi och politik styrs fortfarande av en outtalad manlig – icke hållbar – bias. Stat, landsting och kommuner ställer högre krav på sparsamhet och kostnadsmedvetenhet i de delar av samhället där de allra flesta kvinnor tillbringar sina liv, och där grunden till framtiden läggs (jag syftar på skolan), vilket inte är acceptabelt ur något perspektiv.

Nu ska politiska beslut som innefattar kostnader givetvis alltid följas upp och kontrolleras i en transparent process, det tycker nog de allra flesta. Frågan är i enlighet med vilka principer. En viktig utgångspunkt för all politisk styrning numera är hållbarhet, såväl social som ekologisk. Forskarna diskuterar samspelet mellan hållbarhet och jämställdhet i det inledande samtalet om feministisk ekonomi. En tanke

---

<sup>2</sup> Källa: Shirin Ahlbäck Öberg m.fl.: »Världens kontrollsystem bättre för andra områden«, Dagens Nyheter, 17 april 2013. Se också *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?*, Riksrevisionen 2012.

som de intervjuade feministiska ekonomerna för fram är att ekonomin framgent måste styras av helt nya sätt att se på mänskligt och ekonomiskt värde. De ideologiska ingångsvärdena kan variera, men det obetalda arbetet och dess värdeskapande effekter *måste* lyftas fram i ekonomin om vi vill skapa ett hållbart samhälle. En annan princip som bör vara vägledande för all politisk förvaltning och styrning är givetvis jämställdhet. Det är bakgrunden till den granskning av budgetpropositionen som följer på samtalet.



I februari 2013 antog EU-parlamentet en rapport om kvinnorna och krisen. Rapportören, den franska kristdemokraten Elisabeth Morin-Chartier, konstaterade att den nuvarande krisen inte bara är finansiell och ekonomisk. Det är också »en demokratins kris, jämlikhetens, den sociala välfärdens och jämställdhetens kris«, som nu bland annat används som ursäkt för att stoppa ansträngningarna för att hantera klimatförändringar och de kommande utmaningarna på miljöområdet.<sup>3</sup>

Just här – i skärningspunkten mellan jämställdhet, demokrati och hållbarhet – hittar vi lösningar. Ur svenskt perspektiv räcker det inte heller att ta avstamp i turbulensen 2008 om vi vill förstå hur feministiska idéer om ekonomin utvecklats och hur kvinnor och män påverkas av den förda politiken. 1990-talets kris var ju på många sätt mer omvälvande för Sverige som nation än den senare som regeringen har att hantera nu.

Låt mig därför få gå tillbaka 20 år. Många minns säkert spekulationerna mot den svenska valutan i början av 1990-talet och hur kronan till slut fick falla fritt. Banker höll på att gå omkull. Värdet på enskilda personers fastigheter och andra tillgångar föll över en natt. För ansvariga politiker i den då borgerliga regeringen blev det särskilt dramatiskt.

Den gigantiska förändring som samhället då gick igenom är det vi ser effekterna av idag. Pensionssystemet gjordes om och sättet att beskatta ändrades. Pådrivande på nationell ekonomisk nivå var de krav som en ny ekonomisk världsordning ställde men också det hägrande svenska medlemskapet i EU. Nu skulle vi få stabilitet. Svenska politiker från höger till vänster började alltmer sätta sin tilltro till de spelregler och den konkurrens som gäller på den privata

---

<sup>3</sup> Report on the impact of the economic crisis on gender equality and women's rights, Utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män, EU-parlamentet 2013.



marknaden. Principerna för EU-medlemskapet var de fria rörligheterna, inte minst för kapital. Lösningarna stagades upp av nyliberal nationalekonomisk teori.

Det tidiga 1990-talet blev också avgörande för de jämställdhetspolitiska principer som politiker på nationell nivå arbetar utifrån än idag och här hittar vi ett intressant sammanträffande i tid. 1990-talets marknadsliberala nationalekonomer intresserade sig inte för analyser utifrån kön, och kanske var det just därför som det utvecklades en feministisk nationalekonomi under samma tid. Här formulerades ett svar och ett alternativ till nyliberalismen som alldeles för få lyssnade till.

I Sverige gick professorn Inga Persson vid Lunds universitet i spetsen för en diskussion om löneskillnader mellan kvinnor och män, deltid och obetalt arbete. Hon medverkade i 1992 års långtidsutredning och i den stora Maktutredningen (1985-90). Svensk feministisk forskning och den allmänna debatten om kvinnor präglades av inträdet i EU och jämförelser mellan länder. Regering och riksdag antog principen om jämställdhetsintegrering<sup>4</sup>, den princip som säger att alla politiska förslag, oavsett var de läggs, ska granskas ur ett jämställdhetsperspektiv (samma princip som för övrigt genomsyrar budgetgranskningen i denna rapport).

Störst genomslag fick teorin om en könsmaktsordning som historikern Yvonne Hirdman lade fram i ovan nämnda maktutredning. Idén om mäns överordning och isärhållandet av könen blev en stor politisk framgång och lyftes upp i ljuset av den borgerliga regeringen. Dåvarande socialministern Bengt Westerberg lade den till grund för den allra första pappamånaden. I mitten av 1990-talet presenterades också Kvinnomaktutredningen som tittade på ekonomiska och andra maktfrågor ur ett övergripande jämställdhetsperspektiv. Nationalekonomen Anita Nyberg och hennes medarbetare lanserade en metafor för det som den framväxande genusforskningen kunde visa: att män är som korkar, de flyter alltid upp.

I övrigt fick feminister inte mycket gehör under omvandlingen av Sverige. Nedskränningarna i offentlig sektor pågick under hela 1990-talet och skulle fortsätta decenniet efter. Företagsekonomen Agneta Stark och senare Anita Nyberg var några av de som tidigt varnade för strukturomvandlingens konsekvenser med avseende på kvinnor. Stark riktade tidigt in sig på det nya pensionssystemet och flaggade för risken att det

---

<sup>4</sup> *Delad makt, delat ansvar*, Prop. 1993/94:147.

skulle bli både krångligt och ge kvinnor med små och ojämna inkomster en för låg pension.<sup>5</sup> I efterhand kan vi konstatera att det var exakt så pensionssystemet kom att utformas – det blev krångligt och orättvist i förhållande till kvinnor. Nivån på den framtida pensionen har dessutom blivit mycket svår för den enskilde att påverka.

Ett annat gigantiskt område som började studeras på 1990-talet var äldreomsorgen som gjordes om och framför allt minskade i omfattning under samma period.<sup>6</sup> Frågan togs upp och utreddes i den jämställdhetspolitiska utredning som Gertrud Åström presenterade 2005.<sup>7</sup> Två år senare, 2007, kom svaret från regeringen i form av förslaget om rätt till skattereduktion för hushållsnära tjänster (kallat RUT). Enskilda brukare fick nu rätt att handla upp välfärdstjänster på den privata marknaden. Regeringen argumenterade också för att ökad valfrihet och stärkt konkurrens skulle leda till jämställdhet.

Majoriteten av användarna av de hushållsnära tjänsterna förväntades ju vara kvinnor, som genom att få hjälp med tjänster i hemmet nu själva kunde arbeta mer. Dessutom var det en majoritet kvinnor som skulle utföra tjänsterna. Svarta jobb skulle bli vita och komma in i socialförsäkringssystemet, så var tanken. Framför allt skulle valfriheten öka, vilket skulle gynna ekonomin och stimulera tillväxten. Återigen hämtades argumenten från nationalekonomisk forskning. Den ekonomiske mannen, marknadsstyrd och rationell, förkladdes till kvinna.

Senare års utvärderingar har visat att den kritik som feministiska ekonomer tidigt riktade mot RUT och LOV (den nya lagen om valfrihetssystem) var alldeles riktig.<sup>8</sup> Reformerna *kunde inte* kompensera för det offentliga stödet till äldre som skars ner mycket kraftigt.<sup>9</sup> RUT blev inte heller någon jämställdhetsåtgärd. I stället fick allt fler enskilda, oftast kvinnor, gå in och ta ett mycket större – obetalt – ansvar för omsorgen om äldre. Välfärden utvecklades nu på en konkurrensutsatt marknad som styrdes och stimulerades med

---

5 Se t.ex. *Rent ekonomiskt. Om kvinnor och män, siffror och pengar*, Bokförlaget Eva Bonnier 1991. Tio år senare kom en jämförande studie om arbete, genus, åldrande och omsorg i tre EU-länder, se not 6.

6 Se t.ex. Agneta Stark och Åsa Regné: *I vems händer? Om arbete, genus, åldrande och omsorg i tre EU-länder*, Linköpings universitet 2001. Paradoxalt nog bantades äldreomsorgen under en period då årskullarna med hjälpbehövande äldre (personer över 80 år) var och är relativt små. De verkligt stora kullarna är att vänta först med fyrtiotalistgenerationen, 2030.

7 *Makt att forma samhället och sitt eget liv*, SOU 2005:66.

8 Se t.ex. Anita Nyberg: »Hemnära marknadstjänster kvinnornas befriare?«, i *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr 3 1999, s. 31–48. I Danmark genomfördes en liknande reform 1994. Den danska varianten blev dock inte lika generös. Reds anm.

9 En fjärdedel av äldreboendena försvann.

skatteavdrag. Vi fick dagens svåröverskådliga avgiftssystem med en mängd kommunala lösningar. Bara den mycket omsorgskrävande, och/eller svårt sjuka, kan nu räkna med ett helhetsstöd från det offentliga.

Riskerna med detta – inte minst alla negativa effekter för kvinnor – påtalade feministiska ekonomer redan i början av 1990-talet och nu i efterhand kan vi konstatera att de fick rätt. Sverige dras idag med strukturella problem som drabbar kvinnor och hindrar jämställdhet. Politiken i dess nuvarande form förmår inte stimulera arbetsmarknaden och främja välfärd på ett tillfredsställande sätt. Många förändringar som görs handlar i stället om att rätta till det som faktiskt blev fel. Lappa och laga. Kvinnor drabbas dessutom delvis på andra sätt än män, vilket gör krisen – och det sätt på vilket den hanterats – till en angelägen fråga för kvinnorörelsen.



Den slutsats som skribenterna drar i den här rapporten – och här råder det konsensus från vänster till höger – är att det behövs en helt ny politik om vi ska kunna leva jämställt. De ekonomiska styrinstrument som används i politiken *måste* stödja jämställdhet. Mycket i regeringens jämställdhetspolitik är också tom retorik. Saker sägs vara jämställda som inte alls är det. Hushållsnära tjänster, privata företag och ökad konkurrens är några exempel. Jämställdhetsbegreppet töms på dess egentliga innehåll och faller ut ur politiken.

Förra året granskades budgetpropositionen med fokus på unga kvinnor. Varje utgiftsområde gick igenom och analyserades ur detta perspektiv. Bilden var tydlig: Politiska insatser som gynnar unga kvinnor hade fått stå tillbaka. De allra största bristerna på jämställdhet fanns när det gäller nystartsjobb och stöd till funktionshindrade. Här gick betydligt mera stöd till unga män än till unga kvinnor.

I år, 2013, tar Sveriges Kvinnolobby ytterligare ett steg och granskar budgeten i sin helhet. Det är en ambitiös ansats. Precis som tidigare är syftet att bidra till att samhällets resurser fördelas rättvist mellan kvinnor och män, men också att öka medvetenheten bland feminister och andra om de nationalekonomiska principer som budgetarbetet vilar på. Det är skälet till att rapporten inleds med ett samtal om just nationalekonomi. Diskussionen som de fyra deltagarna för rör sig på en makronivå där svensk ekonomi – och kvinnors roll i förhållande till den – analyseras ur ett globalt perspektiv.

Hållbarhet, såväl jämställdhetspolitisk som ekologisk och social, står i centrum.

Rapportens nästa stora artikel utgör dess empiriska kärna och här riktar sig författaren direkt till regeringen. Lena Johansson har en bakgrund på SCB och har närläst budgetens samtliga utgiftsområden. Utöver det har hon särskilt fördjupat sig i den jämställdhetsbilaga som medföljer finansplanen. Analysen är gjord med en statistikers hela noggrannhet och slutsatserna som dras är att regeringen, trots egna beslut, inte tillämpar principen om jämställdhetsintegrering i sitt budgetarbete. Könsuppdelad statistik analyseras inte heller på ett tillräckligt kvalificerat sätt.

För att få en ännu klarare bild av hur regeringen analyserar statens finanser har genusvetaren Anna Ahlbertz på Sveriges Kvinnolobbyns uppdrag sökt igenom budgetpropositionens samtliga utgiftsområden i jakt på ord som »kvinna«, »man« och »jämställdhet«. Årets granskning visar att jämställdhet och kvinnor mest kopplas ihop med integration. Utlandsfödda kvinnor står i fokus på politisk/retorisk nivå, samtidigt som budgeten helt saknar förslag riktade till denna särskilt synliggjorda grupp.

Att jämställdhet och kvinnor lyfts så här pass selektivt i regeringens budget är naturligtvis ett problem. Principen om jämställdhetsintegrering tillämpas inte fullt ut, vilket gör att beslut inte stoppas, även om de riskerar leda till regelrätt diskriminering av kvinnor och/eller motverkar jämställdhet.

Istället får vi en politik som *talar* om utsatta grupper, men inte bidrar till jämställdhet på strukturell nivå.

Låt oss ta lågutbildade utlandsfödda kvinnor som exempel. Trots att nya studier<sup>10</sup> visar att stöd till utbildning också av kvinnor med låg utbildning skulle betala sig flerfaldigt, motverkas sådana satsningar idag av det kommunala skatteutjämningsystemet. Den enskilda kommunen vinner ingenting på att finansiera den enskildes studier och satsningarna uteblir. Här behövs förändringar på nationell nivå, i själva styrningen av den statliga och kommunala ekonomin. Ändå märks inga sådana ansatser i budgetpropositionen.

Istället får kvinnor själva söka individuella lösningar på strukturella problem, vilket är en av förklaringarna till att så många kvinnor arbetar deltid, eller inte arbetar alls. Det är också här vi hittar förklaringen till den stora ohälsan bland

---

<sup>10</sup> Se Frida Widmalms rapport *Lönsamhetsberäkningar för tre utbildningsinsatser. Typfall från Botkyrka kommun*, SKL 2013.

kvinnor och till att alldeles för många kvinnor nu befinner sig i en situation där de är ekonomiskt beroende av män. Denna oroande utveckling går helt på tvärs med de jämställdhetspolitiska målen. Alldeles för många kvinnor av idag har inte »samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut«, för att citera regeringens andra delmål om ekonomisk självständighet.

Ett annat hinder för jämställdhet är privatiseringen av offentlig sektor. Siri Morawski har studerat apoteksbolagen och pekar på en del av de konsekvenser som det uppbrutna statliga monopoliet har för kvinnor och för jämställdheten. När apotek och andra välfärdsverksamheter går från monopol till konkurrensutsättning leder det till att marknad och vinstintressen styr i stället för behov.

Ett annat privat alternativ som erbjuds kvinnor i lågkonjunktur är att starta företag. Kvinnors företagande är en profilfråga för regeringen, vilket Ida-Maria Linder skriver om. Linder frågar sig om satsningen på kvinnors företagande verkligen lett till jämställdhet eller om den döljer något annat. Kan kvinnor verkligen leva på sina företag?

Rapporten avslutas med Clara Berglunds genomgång av jämställdhetsarbetet i kommunerna och de satsningar som regeringen gjort. Hon ställer frågan om det behövs ett ytterligare jämställdhetspolitiskt mål för att få landets kommuner att jämställdhetsintegrera ekonomi och verksamhetsstyrning.

Allra sist kan den som vill fördjupa sig i regeringens budget göra det i en särskild bilaga som kortfattat beskriver hur de 27 utgiftsområdena ser ut och hur anslagen fördelas. Det är här i budgetpropositionen som ramarna för den framtida politiken stakas ut. Med den som utgångspunkt kan vi förhoppningsvis få en förnyad feministisk diskussion om arbetets värde, om hållbarhet och ekonomi.

**Fyra feminister om  
en ny sorts ekonomi**  
Sveriges Kvinnolobby  
bjöd in till ett samtal om  
feministisk ekonomisk teori  
och dess förhållande till »den  
ekonomiske mannen«.

**Helene Ahlborg är doktorand i miljövetenskap vid Chalmers tekniska högskola. Hon har forskat i Östafrika och intresserar sig särskilt för kopplingen mellan dagens energisystem, fattigdom och jämställdhet.**

**Katrine Kielos är författare och kolumnist, tidigare ledarskribent, på Aftonbladets ledarsida. 2012 kom hennes prisbelönta bok *Det enda könet som i essäns form presenterar en feministisk analys av klassisk ekonomisk teori*.**

**Johanna Rickne är forskare i nationalekonomi vid Institutet för näringslivsforskning i Stockholm. Hon forskar på ekonomisk utveckling med särskilt fokus på Kina, samt på arbetsmarknadsekonomi och genderekonomi med tillämpningar på svensk politik.**

**Lena Sommestad är professor i ekonomisk historia och har forskat om arbete och socialpolitik ur ett genusperspektiv. Hon var miljöminister 2002–2006. 2011 valdes hon till ordförande för S-kvinnor.**

### **Vad är feministisk ekonomisk politik för er?**

Lena Sommestad: Grundläggande för mig är om man inkluderar reproduktionens ekonomi, familjebildning och det obetalda arbetet, eller om man bara tittar på marknaden. Sedan handlar det om normer och värden också, vilken människosyn som finns i den ekonomiska politiken. Där skiljer sig olika politiska riktningar åt, i hur de lyfter de feministiska värdena.

Johanna Rickne: En feministisk ekonomisk politik för mig är en politik som möjliggör en situation där

varken män eller kvinnor begränsas av könstillhörighet när de gör livsval.

Katrine Kielos: Jag tror jag börjar i patriarkatet. Grunden för patriarkatet är att vi inte klarar av att ta in eller acceptera vad det är att vara människa. Vi delar upp oss i kvinnligt och manligt och säger att män är på det här sättet, kvinnor är på det här sättet och män är överordnade kvinnor. De standardekonomiska teorier som finns idag gör samma sak. Feministisk ekonomisk politik och feministisk ekonomisk teori är därför något mycket viktigare och mycket större än att »bara« handla om kvinnor, eller om att vilja skjuta fram kvinnors positioner. Det handlar om att skapa en ekonomisk teori som tittar på helheten i hur det är att vara människa. En teori som inte bara ser till marknadsekonomin, utan, som Lena var inne på, de andra delarna av våra liv också.

Helene Ahlborg: För mig handlar feministisk ekonomi om att befinna sig precis vid skärningspunkten mellan det som är ekologiskt och socialt hållbart. Jag jobbar delvis inom miljövetenskapen och har följt miljörörelsen som ju länge kritiserat de dominerande ekonomiska modellerna. Miljörörelsen sätter dock inte alltid fokus på social rättvisa i tillräcklig utsträckning. Det som saknas

är det som är feminismens styrka, nämligen att sätta fingret på hur ojämlika strukturella maktrelationer skapas genom hur vi använder resurser. Fattiga människor, framförallt i andra länder, bär konsekvenserna av hur vi lever här.

**Idag växer behovet av en alternativ ekonomisk politik i spåren av ökade miljöhot och ekonomisk kris. Håller ni med om det?**

Lena Sommestad: Absolut. För mig handlar det om behovet av en hållbar samhällsutveckling. Arbetarrörelsen förstod tidigt behovet av en socialt hållbar samhällsutveckling och att värna människan. Nu vidgar vi perspektivet och ser att det också handlar om att värna naturen. På sätt och vis handlar det om samma sak. Att sätta gränser på marknaden och att ha ett långsiktigt resursperspektiv.

**Katrine, din bok från 2012, om feministisk ekonomi, har fått undertiteln »Varför du är förförd av den ekonomiske mannen och hur det förstör ditt liv och världsekonomin«. Vem är den ekonomiske mannen?**

Katrine Kielos: Den ekonomiske mannen är den stora berättelsen om vår tid. Han är huvudperson i nationalekonomins berättelse som i sin tur bygger på ett antal antaganden om hur vi människor agerar – att vi är isolerade, själviska, alltid rationella. Människor är ensamma individer som gör val i ett vakuum. Det är grunden för nationalekonomin, för att dra det väldigt schablonartat.

I åtminstone trettio, fyrtio år har nationalekonomer vetat att dessa antaganden om människan inte stämmer. Inga psykologiska experiment har kunnat bekräfta dem

överhuvudtaget, och ändå fortsätter vi att hålla fast vid berättelsen. De senaste åren har det till exempel kommit fler och fler böcker som försöker applicera ekonomins principer på vårt känsloliv.

*Freakonomics* har sålts i fem miljoner exemplar. *Spousonomics* applicerar nationalekonomiska principer på äktenskapsproblem. Osv.

Berättelsen har alltså en enorm kraft och det jag intresserat mig för är inte så mycket det faktum att den inte alls stämmer med verkligheten – det har andra redan skrivit om, många mycket bättre än jag, ja, de har fått nobelpriset i ekonomi för det. Det jag är intresserad av är varför vi vill att den här berättelsen ska stämma. Varför klamrar vi oss fast vid den här idén om oss själva och världen? Mitt svar är att vi gör det för att det är ett ideal som vi är väldigt förförda av som samhälle. Så länge vi inte kan se den ekonomiske mannen just som kön, just som manlighet, och bygga vår relation till honom utifrån det, kommer vi aldrig bli fria från de här ekonomiska teorierna ... som ju bevisligen lett till att världen befinner sig i en mycket problematisk ekonomisk situation.

**Kan du säga något mer om konsekvenserna av att låta sig förföras av den ekonomiske mannen?**

Katrine Kielos: Konsekvensen blir att han styr världsekonomin. De ekonomiska teorierna som lärs ut inom nationalekonomin, idéerna om den effektiva marknadshypotesen t.ex., bygger på den här typen av tankesätt.<sup>1</sup> Dessutom blir stora delar

<sup>1</sup> Den effektiva marknadshypotesen (EMH) ingår i ekonomiska analyser som beskriver finansiella marknader som i grunden effektiva. Relationen mellan tillgång och pris t.ex. antas styras av rationella principer. Ju effektivare (starkare) marknad, desto lättare är det för aktörerna på den att förutsäga kommande avkastning på en investering, men också risk.



av ekonomin helt och hållet osynliga, och det är de delar av ekonomin där vi främst hittar kvinnor. Mönstret syns inom den informella sektorn, som i vissa länder kan uppgå till tjugo, trettio procent av ekonomin som helhet. Simone de Beauvoir talade om att det fanns ett andra kön. På samma sätt finns det också en andra ekonomi, och det är där vi hittar kvinnor. Vi måste lära oss räkna på den ekonomin om vi överhuvudtaget vill förstå hur välfärd och tillväxt skapas.

**Du har tidigare sagt<sup>2</sup> att du vill se fler feminister diskutera ekonomi.**

Katrine Kielos: Inte bara feminister egentligen, men många fler skulle behöva prata om ekonomi. Ekonomi

## Varför klamrar vi oss fast vid den här idén om oss själva och världen? Vi gör det för att det är ett ideal som vi är väldigt förförda av som samhälle.

Katrine Kielos

är ju det som tas på mest allvar i vårt samhälle, en värdering som i sig naturligtvis rymmer en hel del maskulinitet. Nationalekonomin har också haft idén om att den är en vetenskap, ungefär som fysik, som på något sätt är objektiv, högre stående. Egenintresset blir som gravitationen ... Vi kan diskutera

gravitationen men den kommer ändå inte förändras. Problemet är bara att nationalekonomi inte är som fysik. Den insikten har vi verkligen nått nu efter den internationella krisen och det tror jag öppnar upp för en diskussion.

**Johanna Rickne, du är nationalekonom. Delar du den syn på professionen som Katrine Kielos porträtterar?**

Jag tror inte att nationalekonomer som yrkeskår har mer hybris än andra, även om det naturligtvis finns undantag. Jag uppfattar snarare att det finns en medvetenhet om ämnets begränsningar när det gäller att besvara frågor, vilket i sin tur handlar om hur de analytiska verktygen ser ut. Nationalekonomi är bättre på att besvara vissa typer av frågor än andra samhällsvetenskaper. Andra är man sämre på.

**Vad tycker du att nationalekonomin fungerar bra till så som den ser ut idag?**

Johanna Rickne: Ett exempel när det gäller feministisk ekonomi kan vara ekonomiska studier av arbetsmarknaden. De kan ge viktiga bidrag till förståelsen av ekonomiska förhållanden mellan män och kvinnor. Hur val när det gäller jobb, familj och karriär, görs av vuxna i olika familjer är nära kopplat till vem som lever ihop med vem, eftersom partners lönsamhet påverkar den enskildes incitament<sup>3</sup> att göra en viss sorts val.

**Handlar det alltså mer om att beskriva för en ekonom, än om att analysera?**

Nej. Det finns både beskrivande och analyserande forskning, även om den andra typen överväger. Samtidigt finns det en föreställning

<sup>3</sup> Incitament är skälet till att någon utför en viss handling, t.ex. lönearbetar. Ett mycket starkt incitament är behovet av pengar.

<sup>2</sup> Se *Bang* 1/2012: Tema Lägesrapport.

om att ekonomer försöker analysera »allt«, vilket jag alltså inte tycker stämmer. Många av de exempel Katrine ger verkar komma från boken *Freakonomics* – en storsäljare som de allra flesta ekonomer nog skulle beskriva som en skämt- och kuriosabok snarare än som en beskrivning av ämnet som sådant. Jag vet inte heller någon som skulle säga att ekonomiska modeller kan ge svar på allt, eller att allting i samhället kan, eller bör, analyseras ekonomiskt.

**Helene Ahlborg, du forskar i miljövetenskap och tittar på vad miljörelsen har missat ur ett feministiskt perspektiv. Träffar du på den ekonomiske mannen i ditt arbete?**

Han har varit väldigt dominerande inom hela utvecklingspolitiken globalt sett, både när det gäller föreställningen att utveckling endast kan uppnås genom ekonomisk tillväxt, men också när det gäller att pracka på utvecklingsländer en ekonomisk politik som kräver privatiseringar av offentlig sektor. Det här har pågått i ett antal decennier och idag finns en väldigt stark känsla av att det här inte är okej längre. Jag möter det när jag jobbar i Östafrika och gör mina empiriska studier. Det här är länder med knappa resurser och relativt få högutbildade, de har blivit utsatta för väldigt starka påtryckningar och har haft svårt att försvara sig. De är också beroende av pengar utifrån. Nu tycker jag dock att det börjar ske ett mer öppet ifrågasättande. Till och med Världsbanken har erkänt sina misslyckanden inom vissa områden. På senare tid har man insett att privatisering inom

enerigsektorn är direkt olämpligt i de flesta afrikanska länder. Men då har man redan kommit ganska långt i processen och det är svårt att vända tillbaka.

Jag har också funderat över det fullständigt irrationella vidmakt-hållandet vid idén om den rationella individen. Att idén fortfarande finns som ett, ofta implicit, grundantagande i nationalekonomiska analyser. Jag tycker det är utmärkt om nationalekonomer kan gå in och analysera empiriskt vad det är som de facto har hänt. Men det som händer nu är att man alltmer börjar kvantifiera<sup>4</sup> förändringar i ekosystem och värdet av ekosystemtjänster. Vissa nationalekonomer försöker förvandla ekosystemtjänster till kvantifierbara mått, bland annat genom att uppskatta människors vilja att betala för olika tjänster. Det här görs utifrån teoretiska modeller som har stora brister, och utifrån grundantagandet om den rationella individen.

**Den här kvantifieringen. Vad är det som gör att den slår fel?**

Helene Ahlborg: Den slår fel för att den ges för stor betydelse och görs utan tillräcklig hänsyn till kontext. Väldigt många värden i tillvaron kan inte kvantifieras på ett bra sätt. Siffror har en otrolig makt i vårt samhälle, och det är synnerligen olämpligt att till exempel sätta ett index på många ekologiska och sociala värden, på vad som gör en människas liv meningsfullt. Man likställer tillväxt med välstånd och välfärd, trots att det finns väldigt lite empiriska belägg för att det är korrekt.

<sup>4</sup> I betydelsen ange i siffror.

### **Lena Sommestad, stöter du på den ekonomiske mannen inom Socialdemokraterna?**

Lena Sommestad: Låt mig säga först att den ekonomiske mannen är del av ett nationalekonomiskt paradigm som slagit igenom på allvar de sista trettio åren. Därför skulle jag vilja börja med att svara på frågan om det finns olika typer av nationalekonomi. Svar ja. Den här typen av tänkande styrde dessutom världen en gång. Det visar vår ekonomiska historia. Och då menar jag den ekonomiske mannen – effektiva marknader där staten inte kan gripa in, där staten ska göra minsta möjliga. Idén om att kriser inte kan uppstå och att politiken ska ha en tillbakadragen roll. Allt detta styrde världen fram till 1930 och den stora depression som ruckade världen och drog in oss i andra världskriget och den typ av åtstramningspolitik som vi bedriver idag.

När världen låg i spillror 1945 och världens länder samlades, skapades ett ekonomiskt system där kapitalrörelserna begränsades för att man skulle kunna fokusera på full sysselsättning och välfärdspolitik. Man såg den kommunistiska rörelsen växa och insåg att vi måste sätta människors välfärd först. Den politiken bedrevs ända in på 1980-talet. Stenarna började falla i början på sjuttioalet och därefter har politikerna glömt sin historia, för då återkom de här vackra idéerna om den ekonomiske mannen. All den politik som Helene Ahlberg beskriver – inom u-landspolitiken av idag till exempel – bygger på idén att politik utgår från egenintresse och marknad. I det ryms också idén att framtiden inte kan påverkas.

Ideologin säger att marknaderna rullar på, att globaliseringen rullar på och vi kan inte göra någonting åt det. Det finns ingen alternativ framtid eftersom vi inte kan ändra på det här. I EU har vi låst fast den nyliberala ekonomiska politiken i beslut och fördrag så att vi inte ska kunna ändra på den, vilket gör att det här politiska systemet är väldigt svårföränderligt. Det svenska välfärdsbygget utgick

## **Det är bra att vi får en kritisk feministisk debatt om nyliberalismen nu, för nyliberalismens genombrott är det värsta som hänt kvinnor.**

Lena Sommestad

alltså från helt andra idéer än den ekonomiske mannen. Det byggde på idéer om att vi har ett gemensamt samhällsintresse, förmågan att tänka solidariskt, att vi kan bygga samhällen med gemensamma kollektiva nyttigheter, att familjen har en plats i samhällsekonomin och att politiker har rätt att styra ekonomin. Politiken är överordnad ekonomin. Därför är det bra att vi får en kritisk feministisk debatt om nyliberalismen nu, för nyliberalismens genombrott är det värsta som hänt kvinnor. Den har marginaliserat kvinnor och försvårat våra möjligheter.

Få paradigmer har varit så starka som det nyliberala – det kryper in i våra styrsystem, i stat och kommuner, i vårt tänkande överlag. Men till sist faller även starka ekonomiska paradigmer, därför att de börjar leda till misslyckanden.

Plötsligt ser vi det på stället efter stället. Försvararna av idén säger: »Med lite mer marknad kan vi lösa det här. Lite mer egenintresse, lite andra ekonomiska incitament.« Samtidigt märks det att människor börjar resa sig upp och säger: »Det här kanske inte stämmer. Det kanske är en annan värdegrund vi ska ha, en annan ekonomisk politik.«

**Ser du den trenden även inom ditt eget parti? Hur står sig den ekonomiske mannen i socialdemokraterna?**

Lena Sommestad: I den socialdemokratiska politiken samexisterar den ekonomiske mannen med ett väldigt starkt socialt tänkande. Det resulterar i att politiken faktiskt inte hänger ihop. Vi säger att vi vill ha jämlikhet, jämställdhet och vi jobbar jättemycket för socialpolitik och välfärd. Men sedan sätter vi till ekonomiska styrinstrument som fördärvar allt detta, eftersom vi är så starkt präglade av den ekonomiske mannen och alla regelverk i ekonomin. Vi lyckas inte bryta oss ur styrmekanismerna och idéerna.

Helene Ahlborg: Jag tror det hänger ihop med att vi har gjort tillväxt till ett mål i sig. Vi har skapat ett beroende av tillväxt i den meningen att om vi får nerväxt<sup>5</sup> så får vi instabilitet i systemet, vilket leder till hög

arbetslöshet, förlorad välfärd och ohälsa. Det här beroendet gör att vi i dagsläget, i det här systemet, inte kan få nerväxt utan att få stora problem och ekonomisk depression. Och samtidigt kan vi inte fortsätta som tidigare. Vi har kommit så långt

## När det gäller utvecklingen inom välfärden skulle det behövas lite mer av den ekonomiske mannen i debatten, snarare än mindre.

Johanna Rickne

i västvärlden nu att mer tillväxt bara skapar ofärd. De negativa konsekvenserna av tillväxten är redan stora i samhällskostnad räknat, och det märks mycket mer i andra länder, vilket gör att vi i Sverige inte riktigt har fattat det ännu. Sextio procent av alla de ekosystemtjänster som är grunden för vår existens är försämrade eller allvarligt påverkade. Det är det som gör frågan om tillväxt så angelägen. Vi måste bryta det strukturella beroendet av den. Det är jättesvårt och det är ingen som riktigt vet hur det ska gå till.

**Johanna Rickne, ser du som nationalekonom ett behov av en ny form av tillväxtbegrepp?**

Det har länge förts diskussioner om tillväxtbegreppet och om alternativa sätt att mäta välbefinnande, exempelvis genom lycka och hälsa.

<sup>5</sup> Nerväxt (på engelska degrowth), är ett begrepp inom ekologisk, antikapitalistisk ekonomisk teori. Målet är att minska såväl produktion som konsumtion för att få stopp på dagens icke hållbara överkonsumtion.

Nationalekonomin anklagas för att ha en krass syn, att bara tänka på pengar. Men när det gäller hur vi tänker på utvecklingen inom till exempel välfärden i Sverige idag, så skulle det nog behövas lite mer av den ekonomiske mannen i debatten, snarare än mindre. Synen på privatisering, särskilt synen på vinstmotiv, ligger delvis i ofas med hur nationalekonomer ser på marknader. Vinstmotiv är just att försöka göra vinst. Det är inte att försöka ge bort någonting. Om beteendet inte ska vara vinstmaximerande kan det därför behövas regleringar, och då är det nödvändigt med en krass syn på vinstintresset för att kunna tyda var sådana behövs.

Många delar av välfärden är dessutom kvasi-marknader där företagen inte kan öka intäktssidan. Om du har en fast skolpeng för varje elev, kan du aldrig få mer skolpeng även om du levererar bättre kvalitet. Att i det läget tillåta ett vinstmotiv gör att företag kommer försöka dra ner kostnaden. Det mest effektiva sättet att dra ner kostnaden blir att minska antalet anställda – den största utgiftsposten. Så ser ett enkelt resonemang som utgår från grundläggande nationalekonomiska begrepp ut. Men i debatten verkar det finnas en syn på vinstintresset som att det på något sätt kommer leda till att företagen levererar bättre kvalitet för den goda sakens skull.

### **Menar du att vinstmotiv kan öka de resurser som finns i verksamheterna?**

Johanna Rickne: Nej, tvärtom. Definitionen av ett vinstmotiv är ju att ett företag tar ut så mycket vinst som möjligt. Det är det

som är vinstmotiv, och det blir ibland otydligt i debatten. På en nationalekonomisk drömmarknad skulle detta kunna leda till att företagen tävlade med varandra i att erbjuda allt bättre kvalitet, för att på så sätt sälja mer och öka sina intäkter. Men när det gäller välfärdstjänster, som ju säljs på en kvasimarknad, kan inte intäkterna bli högre genom att företagen erbjuder en allt bättre produkt. Du kan inte öka skolpengen genom att ge barn mer kunskap. Som sagt är det enda som kan hända att skolan blir fullbelagd och att det skapas en kö. Ändå ger debatten ett intryck av att företagen på välfärdsmarknaden kommer erbjuda bättre tjänster, och också mer olikartade tjänster. Det senare är inte heller troligt eftersom det går att tjäna mer på massproduktion av en relativt likriktad vara eller tjänst.

Lena Somgestad: Det som Johanna Rickne säger är jätteviktigt. Det visar hur oerhört förenklade teorier som används i politiken är. Om man ser på tillväxt till exempel så är problemet med det nyliberala synsättet att tillväxten sägs skapas i konkurrens. Här hittar man idén om att konkurrens i sig skapar dynamik och att man därför ska konkurrensutsätta, skolan till exempel. Empirisk forskning visar dock att hälsa och utbildning är viktigast för ekonomisk tillväxt. Även social tillit är viktigt – att ett samhälle håller ihop. När man ser till vad som får ett land att lyfta från fattigt till rikt, så är det när man får ner dödligheten. Det är när mödradödligheten och barnadödligheten går ner

som någonting händer. Det är när omsorgen och sjukvården fungerar. Det viktigaste sker i hemmen.

Det betyder att även i Sverige idag, görs de viktigaste tillväxtfrämjande insatserna i hemmen och inom offentlig sektor. Här utförs det lägst betalda, lägst värderade arbetet, det som anses vara en belastning för samhällsekonomin. Det ska kosta så lite som möjligt och framställs som den typ av konsumtion som vi bara har råd med om vi gör stora vinster. I själva verket kommer vi aldrig nå stora framgångar på marknaden om vi inte har väl fungerande familjer, förskola, sjukvård, hälsovård, skola osv. Där ligger humankapitalet.<sup>6</sup>

Gunnar Myrdal var den national-ekonom som först började tala om humankapital. Man kan tycka att det är ett instrumentellt sätt att se på människor, men det är oerhört viktigt.

När det gäller miljön, som jag också har jobbat mycket med<sup>7</sup>, tror jag dessutom inte att vi kan säga att vi vill få slut på tillväxten. Tillväxt går inte att styra på det sättet. I många delar av världen sjunker födelsetalen nu med dramatisk hastighet. Här behövs en stor arbetsför befolkning. Det behövs massor med saker, bostäder, allt möjligt. Därför kommer vi se en enorm tillväxt i andra delar av världen nu. Den tillväxten kan vi inte hejda, men vi kan göra den hållbar. Vi kan se till att själva ta ansvar, för vi i väst har gått igenom samma utveckling. Vi behöver inte

mer tillväxt. Vad vi måste visa är att en hållbar ekonomi är möjlig.

### **Vad skulle det innebära i praktiken om man hade långsiktighet med i tankarna om tillväxt?**

Lena Sommestad: Idag tycker politikerna att det viktigaste är att vi sparar på statsskulden så att vi får en låg statsskuld och hög BNP-tillväxt. Men BNP är bara det årliga resultatet räknat i pengar. Om man hade med långsiktighet i tankarna kring tillväxt skulle det innebära att vi i stället mätte välstånd. Hur bra går det för Sverige? Hur ser vår befolkningssammansättning ut? Föds det barn? Mår de bra? Har de god utbildning? Är vår infrastruktur underhållen? Fungerar våra ekosystem? Har vi välfungerande vattenförsörjning? Den typen av indikatorer behöver man jobba med. Det handlar om att räkna in dem i »kapitalstocken«<sup>8</sup>. Istället för att se på flöden, hur mycket mer vi producerar varje år, bör vi titta på olika sorters rikedomar. Ibland kan de räknas i pengar, ibland inte. Då får man räkna i sälar eller blomsterarter eller någonting annat.

### **Ni har nu tagit fasta på en rad möjliga alternativa utgångspunkter för en ny ekonomi. Ingen förväntar sig att ni ska leverera ett manifest eller en reform som förändrar världen, men kanske kan ni ge några exempel på alternativ. Vad krävs för att det ni tänker er ska bli genomförbart?**

Lena Sommestad: Det första som krävs är att vi börjar se ekonomin på ett annat sätt: att vi börjar se det

<sup>6</sup> Humankapital innefattar utbildning, färdigheter, talanger och kompetens, men också hälsa. Begreppet myntades efter andra världskriget då medvetenheten ökade om utbildningens betydelse för ett aktivt medborgarskap.

<sup>7</sup> Lena Sommestad var svensk miljöminister 2002–2006. Reds. anm.

<sup>8</sup> Kapitalstocken eller nationalförmögenheten är det totala värdet av alla maskiner, fastigheter, fordon, boskap och myntmetaller (som silver) i ett samhälle, t.ex. Sverige. Kapitalstocken ökar genom investeringar och minskar genom förlitning. Reds. anm.

obetalda arbetet och miljön, att vi börjar fundera långsiktigt på vad som är rikedom. Jag tror också att vi måste tala om välstånd. Det är ju det vi vill uppnå. Vi vill uppnå välstånd för människor men för att kunna nå dit måste vi titta på målen för den ekonomiska politiken. Idag håller vi fast vid en nyliberal verktygslåda. Här finns föreställningen att allt går bra bara vi håller fast oss vid masten, aldrig rubbar inflationsmålet om två procent och håller fast vid överskott i budgeten, oavsett hur många barn som föds, hur många gamla vi har, om världsekonomin är i kris eller vad som än händer. Vi håller fast vid ett valutasystem i Europa som tvingar länder till enorma nedskärningar, trots att vi vet att det viktigaste vi kan göra för tillväxten är att satsa på människor. Man säger: »Vi måste få tillväxt, och då måste man göra strukturreformer.«

#### **Vad betyder det?**

Avreglera mera. Det jag i stället vill säga är: vi måste ta strid mot den här modellen, fungerar den, är den trovärdig eller fungerar den inte? Jag menar att den inte fungerar. Då måste vi titta på hur en annan ekonomisk politik skulle kunna se ut, vilka verktyg den skulle kunna rymma. Allt detta är svårt eftersom vi måste göra det med trovärdighet. Det handlar inte om att förlösa samhällets pengar, utan om att göra det ansvarsfullt. Normerna har satt sig väldigt hårt, de har slagits fast i Europafördraget och i regelverk.

Politiker och ekonomer ser dessutom förtroende som väldigt viktigt, vilket innebär att om vi skulle ändra på de här reglerna så skulle det

ses som ett misslyckande. Vi hade ju sagt att vi aldrig ska ändra på det här, att vi alltid ska hålla två procent inflation, att vi alltid ska hålla oss till budgetreglerna.

När diskussionen väl kommer dit brukar jag säga: »Har ni tänkt på att för tjugo år sedan såg ekonomin faktiskt annorlunda ut. För trettio år sedan hade vi någonting som hette Pris- och kartellnämnden. Det var helt okej att man satte priser centralt. Det var tillåtet med karteller, det var otillåtet att flytta kapital mellan länder. Världen förändras, det är inte säkert att det alltid kommer se ut på samma sätt.«

Nu gäller det att skapa en beredskap för att det kan vara så att vissa regelverk faktiskt inte fungerar och här har kvinnor en oerhört viktig roll att spela, eftersom kvinnor och kvinnors intressen har blivit så extremt marginaliserade av den ekonomiska politiken. Den har slagit hårdast mot kvinnor om man ser till oss som grupp. Kvinnor har därför ett alldeles eget intresse i att utmana den här politiken, och det viktigaste är att utmana tillväxttänkandet. Varför ska allt välstånd skapas på marknaden? Varför skapas inget välstånd när vi jobbar obetalt, trots alla de insatser vi gör? Tillväxtforskningen visar ju på det rakt motsatta.

#### **Du menar att det gått prestige i systemet?**

Enorm prestige. En del av den nyliberala ideologin har handlat om att tala om för oss att: »Den välfärds-politik som ni förde i Sverige: Jättetjusigt, trevligt, bra så länge det varade. Men tyvärr, vi har kommit in i en ny epok. Hädanefter är en sådan

välfärdspolitik omöjlig. Hädanefter måste vi förhålla oss till globalisering och då är vi tvungna att bedriva den här marknadspolitiken. Så pass viktigt är det att vi måste binda oss till masten, stadfästa den ekonomiska politiken i ett fördrag så att vi aldrig kan ändra den. « Så ser upplägget ut och därför ligger det enorm prestige i hela saken.

**Det låter väldigt svårt att rå på. Är opinionsbildning rätt väg att gå, eller kommer du arbeta för att förändra socialdemokraterna inifrån?**

Lena Sommestad: Det vi socialdemokrater måste göra är att fråga oss varför den gamla modellen föll – den som hade mer av välfärdstänkande i sig. Den föll för att vi fick ekonomiska kriser, oljekriser och ekonomiska problem utan att någon kunde förklara varför. I det läget steg en grupp ekonomer in och sa: »Vi har en bättre modell.«

Det som gäller nu är att vi måste lyfta fram modellens misslyckanden och kritisera den. Fattigdomen som ökar bland kvinnor är ett exempel. Massarbetslösheten, den ekonomiska krisen och miljöförstöringen är andra. En lång rad saker kan den här ekonomiska modellen inte lösa och då gäller det att så småningom säga: »Kanske finns det ett alternativ«.

**Johanna Rickne, har den ekonomiska krisen fört med sig en annan debatt bland nationalekonomer?**

Ja, det tycker jag. Inom makroekonomin kan man exempelvis se att det rådande paradigmet utmanats. Detta kallades för the Great Moderation – synen att svängningarna och instabiliteten i ekonomin hade dämpats betydligt

under senare årtionden.<sup>9</sup> Ganska nära inpå krisen hölls en stor konferens i Chicago om att bubblornas tid var förbi. Det såg inte särskilt bra ut i efterhand.

**Så ekonomerna trodde inte att det skulle bli några fler kriser?**

Vissa trodde det, ja. Fast den tanken har utmanats sedan dess, så klart, och finansmarknaderna har tillskrivits en mer betydande roll inom makroekonomin.

**Du syftar på debatten om åtstramningspolitiken?**

Johanna Rickne: Ja. Det finns en mer kritisk debatt nu om ifall åtstramning är rätt väg att gå. Jag skulle också vilja tillägga en sak när det gäller världsekonomin, och idén om ett förändrat synsätt i och med krisen. Jag tycker att skillnader mellan länder har funnits med i diskussionerna länge. Redan på mellanstadiet lärde jag mig att 20 procent av världens länder använde 80 procent av resurserna och det är ingenting som på något sätt har förändrats nu. Jag menar, vi har haft millenniemålen sedan 2000, det har funnits målsättningar för hälsoområdet, osv. De här insikterna är inte nya. Så varför skulle den politiska argumentationen komma att förändras av just den här krisen. Det finns snarare gott om exempel från politiskt håll på att retoriken är precis densamma. Folkpartiledaren Jan Björklund målade till exempel upp en tydlig bild här i Almedalen igår<sup>10</sup>.

9 The Great Moderation syftar på den reduktion av svängningarna på marknaden (volatilitet) som kunde noteras från början av 1980-talet. Marknaden tycktes bli mer stabil, vilket förklarades med institutionella och strukturella förändringar i utvecklade länder som Sverige. Begreppet myntades i slutet av 1990-talet och började användas brett av nationalekonomer några år senare.

10 Samtalet fördes i Almedalen sommaren 2012. Reds. anm. För Jan Björklunds tal i Almedalen den 5 juli 2012, se [www.folkpartiet.se](http://www.folkpartiet.se).



Han menade att Sverige behöver vara konkurrenskraftigt på exportmarknaderna och att vi måste vara bra på att sälja varor i global konkurrens. Men Sverige konkurrerar inte på rättvisa villkor med fattiga länder. Tvärtom delar vi ut bistånd med ena handen och konkurrerar ut dem med den andra. Ur de dominerande politiska partiernas perspektiv ska Sverige dessutom fortsätta att ha stora överskott i handeln, vilket på något sätt anses vara en rimlig modell. Den synen på Sveriges plats i världsekonomin verkar inte ha förändrats särskilt mycket.

**Katrine Kielos och Helene Ahlborg, var är era kommentarer till det här om krisen och förhållandet till ny ekonomisk teori?**

Katrine Kielos: Min bild är ändå att något håller på att hända. Självklart är debatten om åtstramningar kontra stimulanser väldigt viktig, men jag tycker också att vi måste prata om alla de problem som krisen på något sätt har blottlagt. Den här krisen är ett symptom på att samhället skriker på anpassning – det gäller allt från demokrati till miljö och jämlikhet. Det är frågor vi måste adressera.

När det gäller krisen: Om man följer den feministiska ekonomiska debatten kan man se att saker som feministiska ekonomer har sagt väldigt länge nu kommer in i mitt-fåran. Till exempel som att hitta nya sätt att mäta BNP på. BNP-måttet skapades för att mäta krigsmateriel och det är det säkert alldeles utmärkt till. Men det är inte anpassat för att mäta de saker som vi idag läser in i det. Ett annat exempel: Foreign Affairs, ett

utrikespolitiskt amerikanskt magasin, har återkommande stora artiklar om demografiproblemen, dvs. att många länder dras med en stadigt ökande äldre befolkning.<sup>11</sup> I länder med inte särskilt utvecklade välfärdsstater, med en inte särskilt kvinno-, eller familjevänlig politik, föder kvinnor inte särskilt många barn. Detta har börjat bli ett problem för skuldsatta länder. När ekonomer och politiker nu går in och tittar på Sverige, tittar på våra välfärdssystem, ser de att: »Okej, de

## **Ytterst handlar det om att ge kvinnor möjlighet att välja. Det handlar också om att dra in män i familjeplaneringen och om att ta ett gemensamt ansvar.**

Helene Ahlborg

satsar en procent av BNP på den där föräldraförsäkringen, det är enormt mycket pengar, men de får igen det.« Det är den typen av perspektivskifte som jag tycker mig se överallt.

**Någon kommentar till arbetet med millenniemålen?**

Helene Ahlborg: Millenniemålen går ut på att halvera fattigdomen i världen till 2015 och helt utrota extrem hunger. Det tredje målet är dessutom ett mål om jämställdhet. Inom FN-systemet

<sup>11</sup> Se t.ex. Nicholas Eberstadt: »The Demographic Future«, *Foreign Affairs*, november/december 2012.

har man kunnat konstatera att för att uppnå de övriga målen så måste vi komma tillrätta med jämställdhetsfrågan. Det blir tydligt när man ser till den ojämställdhet och fattigdom som kvinnor och barn lider av världen över. Och inte bara kvinnor. Även andra marginaliserade grupper, bland annat handikappade och äldre, har det svårt, oavsett kön. För att alla dessa grupper ska kunna delta i samhällslivet, för att det ska bli någon utveckling, måste man satsa. Det här är en tanke som går tillbaka till Amartya Sen, den indiske nationalekonom som fick nobelpriset i ekonomi 1998. Sen menar att utveckling inte handlar om tillväxt, utan om mänsklig förmåga. Globalt sett sjunker inte befolkningstalen för att vi får ekonomisk tillväxt, utan för att kvinnor får ett ökat ekonomiskt oberoende, en högre utbildningsnivå och tillgång till preventivmedel och familjeplanering. Ytterst handlar det om att ge kvinnor möjlighet att välja, till exempel säkra aborter. Det handlar också om att dra in män i familjeplaneringen och om att ta ett gemensamt ansvar. Med den befolkningsökning som råder i många fattiga länder idag, kan vi inte uppnå de övriga millenniemålen, därför att en så snabbt ökande befolkning gör det nästan omöjligt att bygga samhällssystem i tillräckligt hög takt. Ta Kenya. Om de inte sänker sin befolkningstillväxt, kommer befolkningen nästan fördubblas inom femtio år. Men hur hanterar man det i ett land där femtio procent av befolkningen lever under fattigdomsgränsen? Det här är otroligt viktigt. Miljörörelsen,

som inte ser ojämställdhet och fattigdom ur det här perspektivet, missar målet och börjar prata om befolkningskontroll. Vilket är väldigt problematiskt av flera skäl. Dels för att befolkningskontroll innebär en stor ofrihet för individen, dels för att det också aktiverar en skuldförskjutning från västvärldens konsumtion – som är det egentliga problemet, det stora problemet med klimatförändringar, utsläpp av växthusgaser, osv. – till fattiga kvinnor i utvecklingsländer som inte är de som konsumerar. Och så säger man att »vi ska kontrollera era befolkningstal, hur många barn ni föder.« Som om det inte vore just deras brist på frihet som gör att det föds så många barn. Det här perspektivet är viktigt för att undvika den dogmatism som vi hamnar i om vi inte ser upp. Vi måste göra en analys och titta på vad det är för maktrelationer som håller kvar människor i fattigdom. Det vi ser då är att kvinnor globalt sett har mycket sämre tillgång till och kontroll över resurser. Därför är det viktigt att vi tittar på vem det är som har makten över resurserna och vad det finns för möjlighet för olika grupper i samhället att blomstra. Det är välstånd som är frågan. Det behövs ekonomisk tillväxt i utvecklingsländer, deras ekonomier behöver få växa, men tillväxt som bara kommer eliten tillgodo leder inte till utveckling. Det är där koldioxidsläppen måste ske, någonting annat vore fullständigt omoraliskt. På Tanzanias landsbygd till exempel har man ett enormt behov av diesel för att kunna

transportera livsmedel. När priserna går upp slås marknaderna ut eftersom man inte längre kan transportera. Det här skapar en väldigt stark sårbarhet och det betyder att det är viktigt att hitta långsiktiga energi- och transportlösningar och minimera deras oljeberoende.

**Lena Sommestad, vill du tillägga något innan vi slutar?**

Återigen tycker jag att du, Helene, ger en väldigt viktig bild. Den pusselbit jag vill lägga till är att i fattiga länder, som Tanzania till exempel är 40–45 procent av befolkningen under femton år. Egentligen är det barnländer. Vi behöver förstå att länder går igenom olika skeden och att kvinnors ställning är central i varje ögonblick, hela vägen igenom. Det är kvinnors bättre ställning som kommer att få födelsetalet att gå ner och det är kvinnors bättre ställning som, så småningom, kommer få Kenya att resa sig ur fattigdom. Fram till dess behöver de kapital. Det är också så att när kvinnor får frihet så sjunker födelsetalen. När kvinnor inte kan både föda barn och behålla sin självständighet, ja, då väljer väldigt många av dem att inte föda barn. Det är därför vi har befolkningskris i stora delar av världen idag. Vilket är absurt, eftersom vi samtidigt har problem med befolkningar som åldras. Det man också ser i den senaste forskningen är att när män i de skandinaviska länderna går in och tar ansvar, då stabiliseras födelsetalen på mycket högre nivå igen och parrelationerna håller bättre. Det vill säga, väldigt mycket i samhället bygger på att relationerna mellan kvinnor och män fungerar,

men också på att män tar ansvar och går in i den del av samhällsekonomi som jag tycker att vi glömmer bort, nämligen den obetalda. Det är den som egentligen bär samhället, det som görs utanför marknaden.

**Om vi går tillbaka till millenniemålen. Är strävan mot dem början på en ny trend, eller är det som Lena Sommestad säger, att det förs en kamp mellan olika ekonomiska perspektiv?**

Helene Ahlberg: Ja, det gör det, och de står i konflikt med varandra. För ett tag sedan kom Tim Jacksons bok *Välfärd utan tillväxt* ut på svenska och i England pågår ett idéarbete som på djupet börjar gå in i de här frågorna. Millenniemålen är bra därför att de fokuserar på välståndsfrågorna, samtidigt som det är oerhört svårt att lyckas inom det rådande ekonomiska systemet. Den storskaliga exploatering som pågår – av ekosystem, människor och naturresurser – förvärrar och bevarar fattigdom. För att lyfta människor ur fattigdom och öka mänsklig förmåga krävs investeringar i livsmiljöer, möjlighet till skäligt betalt arbete och sociala skyddsnät som minskar människors sårbarhet. Politiken måste vara en motvikt till kallsinniga ekonomiska och militära intressen. Det innebär att vi behöver politiker som är kloka, inte bara smarta och intresserade av makt.

**Ovanstående text är en bearbetad version av ett samtal som fördes i Almedalen den 6 juli 2012. Samtalsledare var journalisten Johanna Palmström.**

**Transkribering: Anna Ahlbertz  
Bearbetning och redigering: Kristina Hultman**

Lena Johansson

# Leder regeringens politik till jämställdhet?

## En analys av budgetpropositionen

När regeringen började analysera statens finanser utifrån ett jämställdhetsperspektiv i mitten av 00-talet var avsikten att studera konsekvenserna av den förda politiken, för kvinnor respektive män. Så är det fortfarande om man ser till gällande beslut. För att uppnå de jämställdhetspolitiska målen har regeringen valt att använda strategin jämställdhetsintegrering. Budgetarbetet ska, precis som all annan politik, bidra till jämställdhet mellan kvinnor och män. För att det ska kunna ske krävs ett konsekvent genomfört analysarbete.

Målet för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet är att *regeringen ska ha bästa möjliga förutsättning för att jämställdhet ska genomsyra regeringens politik*, som det står i det senaste regeringsbeslutet från 2012.<sup>1</sup>

Vilket avtryck har då jämställdhetsintegrering och jämställdhet fått i statens budget? Hur fördelas resurserna på kvinnor och män? På vilket sätt bidrar de lagda förslagen till jämställdhet?

Resultaten som presenteras bygger på en granskning av 2013 års hela budget. Såväl jämställdhetsbilaga som finansplan och enskilda utgiftsområden har gåtts igenom.

Nio års jämställdhetsbilagor har granskats, 2004–2013. Det är samtliga jämställdhetsbilagor för de år som arbetet med jämställdhetsintegrering planmässigt har pågått i regeringskansliet. Fram träder då en bild av hur arbetet med jämställdhetsintegrering har utvecklat sig över tid.

Lena Johansson har arbetat med jämställdhetsstatistik på Statistiska centralbyrån. Hon har även arbetat med jämställdhetsintegrering inom regeringskansliet.

<sup>1</sup> Skrivningen är hämtad från regeringens särskilda strategi för arbetet inom Regeringskansliet: U2012/1388/JÄM.

## Att lägga en budget

Budgetpropositionen lämnas till riksdagen i slutet av september varje år. Förslagen rymmer prioriteringar och satsningar och ger en samlad bild av regeringens politik.

I budgetpropositionen anger regeringen hur statens resurser ska fördelas. Bedömningarna baseras på makroekonomiska beräkningar, som i sin tur utgår från internationella bedömningar av ekonomin. Den finansiella kris som tynger bland annat Sydeuropa och flera andra delar av världen är en av de faktorer som påverkar budgetarbetet även i Sverige. Det handlar om befintlig och förväntad arbetslöshet, kända och prognostiserade varsel samt hur regeringen sätter mål och medel för att möta detta.

En annan stor fråga som påverkar budgetarbetet är den så kallade demografiska utmaningen. Allt fler äldre människor som också förväntas leva längre, ska försörjas av en yngre grupp där många saknar jobb, är långtidsarbetslösa eller av annan orsak saknar förvärvsarbete och därför också behöver försörjas av andra. Den grupp i befolkningen som försörjer sig själva sjunker i förhållande till andra<sup>2</sup>.

När det gäller jämställdhet inom arbetsmarknaden ser läget ut ungefär så här:

Vård, omsorg och utbildning är fortfarande de områden där flest kvinnor arbetar. Det är också områden som fortfarande i huvudsak finns inom offentlig sektor. Män å sin sida arbetar oftast inom den privata sektorn; i data-, transport- och byggbranschen. Något förenklat innebär det att hälften av de yrkesarbetande kvinnorna i Sverige arbetar i offentlig sektor och att drygt fyra femtedelar (80 procent) av männen återfinns i privat sektor. Totalt sett jobbar 70 procent av arbetstagarna i Sverige i privat sektor. Inkomsterna skiljer sig också åt när det gäller könen. Den genomsnittliga inkomsten av lön och företagarinkomst var 235 500 kr för kvinnor år 2010 – vilket är de senaste siffrorna – och 322 000 kr för män. Kvinnors lägre löner och kortare arbetstid i form av deltid är faktorer som ligger bakom det faktum att kvinnors löneinkomster är så mycket lägre än mäns. Den disponibla inkomsten – när inkomster från transfereringar tagits med och skatter räknats

<sup>2</sup> Man talar om försörjningsbörda. Det betyder att man jämför de som arbetar med de som inte arbetar. Om man till exempel är barn och går i skola bekostas detta av skatter. Dessa skatter kommer till stor del från de som arbetar. Det betyder att de som arbetar »försörjer» de som inte arbetar. I Sverige är det nästan 50 procent av befolkningen som arbetar och följaktligen drygt 50 procent som inte arbetar. Det betyder att de som är sysselsatta »försörjer» sig själv plus ytterligare en person, i termer av skattebetalningar till pensioner, olika typer av bidrag, skolor med mera. Källa: Ekonomifakta.

bort – var 206 100 kronor för kvinnor och 265 900 kronor för män år 2012.<sup>3</sup> Detta är den verklighet som regeringen har att utgå ifrån när budgeten läggs.

## Arbetet med jämställdhetsintegrering

När regeringen började analysera statens finanser utifrån ett jämställdhetsperspektiv, var avsikten att studera just konsekvenserna för kvinnor och män av den förda politiken. Regeringen skulle arbeta systematiskt med detta, utifrån strategin jämställdhetsintegrering.<sup>4</sup>

Det här innebär att budgetarbetet, precis som all annan politik, ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv och bidra till jämställdhet mellan kvinnor och män. Det är de jämställdhetspolitiska målen som styr även arbetet med jämställdhetsintegrering. Det övergripande jämställdhetsmålet anger att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utöver det finns det fyra delmål som syftar till: 1) jämn fördelning av makt och inflytande, 2) ekonomisk jämställdhet, 3) jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, och att 4) mäns våld mot kvinnor ska upphöra.<sup>5</sup>

För att göra allt detta tydligt och genomförbart har Regeringskansliet en konkret plan att hålla sig till när det gäller hur man på ett systematiskt sätt ska arbeta med jämställdhetsintegrering. Den första planen antogs år 2004 när arbetet inleddes<sup>6</sup>. Nu gällande plan, från år 2012, sträcker sig fram till den 31 december 2015.<sup>7</sup> Att strategin jämställdhetsintegrering verkligen följs, att arbetet fortskrider som det ska, följs upp med hjälp av särskilda indikatorer.

En av dessa indikatorer anger att alla de tabeller och diagram i budgetpropositionen som bygger på individbaserad statistik – inget annat – ska var könsuppdelade. Kön ska utgöra övergripande indelningsgrund<sup>8</sup> och statistiken ska analyseras och kommenteras efter kön. Den ursprungliga formuleringen om statistiken, från år 2004, har till viss del ändrats, men innebörden är densamma. Regeringen skriver:

I propositioner och skrivelser där statistik som avser individer redovisas, ska statistiken genomgående presenteras,

3 Prop. 2012/13:1, bilaga 4, s. 25.

4 Se regeringens särskilda strategi för arbetet inom Regeringskansliet: U2012/1388/JÄM.

5 Prop. 2012/13:1, UO 13, s. 48.

6 Se regeringens tidigare handlingsplan för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet: N2004/3108/JÄM.

7 U2012/1388/JÄM.

8 Kön som övergripande indelningsgrund innebär att alla uppgifter i tabeller presenteras för kvinnor respektive män i alla kombinationer av variabler.

kommenteras och analyseras efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Att följa upp just budgetpropositionen är naturligtvis extra viktigt, eftersom den rymmer hela det statistiska underlag som ligger till grund för den fördelning av offentliga medel som regeringen föreslår riksdagen. I budgetpropositionen läggs förslag som direkt påverkar kvinnor och män.

## Tabeller och diagram

När budgetpropositionerna från 2005 och framåt studeras i sin helhet, dvs. finansplanen, bilagorna och de 27 utgiftsområdena<sup>9</sup>, varierar antalet tabeller och diagram som är individbaserade<sup>10</sup> mellan 200 och 300. Lägst andel könsuppdelad statistik med tillhörande analyser, 34 procent, fanns i budgetpropositionen för år 2005, alltså året innan arbetet med jämställdhetsintegrering hade fått genomslag. Den högsta andelen uppvisades i budgetpropositionen för 2007, där andelen könsuppdelade tabeller och diagram var 43 procent. De tre senaste åren har nivån för hela budgetpropositionen legat stabilt på 41 procent.

Om man tar finansplanen och dess bilagor, men inte utgiftsområdena, ser det bättre ut. 62 procent av tabeller och diagram är i budgetpropositionen för 2013 könsuppdelade, medan motsvarande siffra blir 32 procent för utgiftsområdena. Det är alltså i de olika utgiftsområdena och i finansplanen som jämställdhetsintegrering inte har haft genomslag. Eller annorlunda uttryckt, genomslag har det varit i bilagorna. Och närmare betraktat så handlar det om jämställdhetsbilagan (se s. 35).

Sammanfattningsvis är *långt mindre än hälften* av de tabeller och diagram som avser att ge en bild av regeringens syn på medborgarnas och samhällets behov analyserade eller kommenterade efter kön. I huvudsak betraktas medborgarna fortfarande i grunden könsblint.

En tänkbar förklaring till den könsblinda presentationen av tabeller och diagram är att mycket som presenteras i budgetpropositionen uppdateras år från år utan tanke på förändring. Uppdateringar av tabeller och diagram görs

<sup>9</sup> Finansplanen är den del av budgetpropositionen där de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken finns. Utgifterna i statsbudgeten är indelade i 27 utgiftsområden.

<sup>10</sup> Individbaserad statistik är statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. Ett exempel på statistik som indirekt rör fysiska personer är hushållsstatistik, där enpersonshushåll och hushåll som består av ensamstående kvinna eller man med eller utan barn kan delas upp efter kön. Statistik över företag, bostäder och dylikt berörs inte, om den inte indirekt faktiskt avser fysiska personer, t.ex. statistik över företagande eller företagare.

rutinmässigt och nya data tillkommer, men arbetet med jämställdhetsintegrering utvecklas inte. Detta trots att behovet av nya analyser alltid påpekas i den årliga uppföljning som görs inom regeringskansliet.

## Könsblinda satsningar

Låt oss se vad regeringen föreslår i 2013 års budget och vilka jämställdhetsanalyser som görs. Som alltid är budgetpropositionen ett mycket omfattande dokument på flera tusen sidor. Totalt omfattar budgeten ca 800 miljarder kronor. Titeln den här gången är *Investera för framtiden*. Huvudinriktningen är stärkt tillväxt och åtgärder för att minska arbetslösheten. I enlighet med regeringens plan för jämställdhetsintegrering borde de särskilda satsningar som regeringen föreslår bygga på en jämställdhetsanalys.

Detta är regeringens viktigaste insatser för att stärka tillväxten och minska arbetslösheten:

- *Ökad tillväxt och konkurrenskraft*. Inom området tillväxt och konkurrenskraft satsar regeringen på det man kallar för ett rikstäckande modernt och robust transportsystem. Andra satsningar på forskning och innovationer avser att skapa nya produktionsmetoder och produkter, samt har ökad tillväxt som mål. Regeringen satsar också på nybyggnation, för att på så sätt bidra till nya bostäder och arbetstillfällen.
- *Fler i arbete*. Här satsar regeringen särskilt på unga. Målet är att skapa bra utbildningssystem och göra övergången från skola till arbetsliv så smidig som möjligt. På lång sikt ska yrkesutbildningarna också stärkas och regeringen aviserar en framtida satsning på lärlingsutbildningar.
- *Ett stabilt finansiellt system*. Åtgärder vidtas för att minska konsumenternas kostnad för att lösa in bundna lån.
- *Generell välfärd, statlig tillsyn och sänkt skatt för pensionärer*. Regeringen förstärker den statliga tillsynen av välfärden och inrättar därför en renodlad inspektionsmyndighet. Regeringen tillsätter också en utredning som ska se över vilka krav som bör ställas på den eller de som söker tillstånd att driva företag inom välfärdssektorn. Riktade insatser till ekonomiskt utsatta görs också och inkomstskatten för pensionärer som är 65 år eller äldre sänks.
- *Energi-, klimat- och miljöpolitik*. Reformen för en långsiktigt hållbar och kostnadseffektiv energi-, klimat-



och miljöpolitik avser att minska skadliga utsläpp och minska miljöpåverkan.

Kostnaderna för de föreslagna satsningarna beräknas till 22,7 miljarder kronor under 2013. Endast i en av dessa insatser refereras till en jämställdhetsanalys (i kapitlet om skattefrågor görs en jämställdhetsanalys av sänkt skatt för pensionärer).

## Jämställdhetsanalyserna

Låt oss granska en del av förslaget om ökad tillväxt och konkurrenskraft som finns i finansplanen, närmare bestämt infrastrukturinvesteringar för ett växande Sverige. Regeringen skriver:

Ett väl fungerande transportsystem är en förutsättning för att företagen ska kunna verka i hela landet och lätt kunna hitta personal med rätt kompetens. För individen innebär goda kommunikationer att det blir lättare att pendla till och från arbetet samt att möjligheterna att välja bostadsort ökar (s. 36).

I finansplanen görs en hänvisning till propositionerna *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35) och *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93). Båda dessa propositioner innehåller föredömliga jämställdhetsanalyser som tydligt visar att kvinnor och män generellt sett arbetar på olika arbetsmarknader. Kvinnor arbetar oftare närmare hemmet, medan män som kollektiv rör sig över en mer vidsträckt arbetsmarknad. Geografiskt sett är mönstren alltså olika, kvinnors och mäns transportbehov ser därför olika ut.

Ingenting av dessa intressanta analyser av kvinnors och mäns olika villkor återspeglas i de förslag till infrastrukturinvesteringar som finns i finansplanen. Här är alla endast könlösa individer. Däremot finns bra jämställdhetsanalyser i utgiftsområde 22 under ett avsnitt som berör kommunikationer. Som ett funktionsmål skriver regeringen att »... Transportsystemet ska dessutom vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.« Vidare talas det under rubriken »Ett jämställt samhälle« om att kvinnor och män inte reser likadant.

Här kan man anta att det är jämställdhetsanalyserna i transportpropositionerna som ligger till grund för formuleringarna. Att dessa analyser inte återfinns i finansplanen och aktivt läggs till grund för förslag är bara att beklaga. Konsekvensen blir att de förslag som rör transporter och kommunikation analyseras ur ett alldeles för snävt perspektiv.

I regeringens övergripande analys, den som återfinns i finansplanen, betraktas frågan endast ur ett gods- och transportperspektiv. Effekterna för medborgarna, för kvinnor och män, hamnar helt i skymundan.

## Sysselsättning och välfärd

Full sysselsättning och fler i arbete är målsättningar som regeringen fört fram under flera år. Frågan är ständigt aktuell. Behovet av att människor kommer i arbete gäller dessutom såväl på makronivå som på individnivå. Kostnaderna för samhället för arbetslöshet och människor som står utanför arbetsmarknaden är *en* viktig aspekt, men för individen handlar det om att kunna försörja sig och bli ekonomiskt självständig, vilket är ett av de jämställdhetspolitiska målen. Kvinnor har som grupp lägre sysselsättningsgrad och lägre disponibel inkomst än män under hela livet. Detta mönster skär igenom alla andra variabler; som etnicitet, utbildningsnivå och funktionsnedsättning.

Utgiftsområde 14, ger under avsnittet om arbetsmarknad utförliga beskrivningar av hur Arbetsförmedlingens insatser ser ut och vilka som får tillgång till deras program. En del uppgifter och beskrivningar är könsuppdelade, men andra är könsblinda.

Situationen på arbetsmarknaden i förhållande till ungdomar, funktionsnedsatta, utrikes födda och nyanlända flyktingar beskrivs på ett mestadels könsblint sätt. Avsnittet innehåller vissa könsuppdelade uppgifter när det gäller insatser och specifika grupper (s. 28–31), men som helhet är intrycket splittrat och svåröverskådligt. Det är svårt att bedöma om regeringen genom användande av könsuppdelad statistik vill peka på problem som behöver lösas, eller bara beskriver insatserna som sådana och hur de är tänkta att fungera för olika grupper.

I avsnittet där regeringen beskriver arbetsmarknadspolitikens inriktning är analysen dessvärre fullständigt könsblind. Köns- och jämställdhetsperspektiv saknas helt. Detta gäller alla de grupper som berörs av förslagen. Rubriker i avsnittet kan exemplifiera könsblindheten: »Full sysselsättning och en väl fungerande arbetsmarknad«, »En effektiv arbetsmarknadspolitik inriktad på att förhindra och bryta långtidsarbetslöshet« och »Fler i arbete på en inkluderande arbetsmarknad«. Inget avsnitt redogör för hur de föreslagna insatserna kan tänkas återverka på kvinnor respektive män. Skilda villkor och behov analyseras inte.

Socialdepartementet ansvarar för utgiftsområdena 9–12 i regeringens budget. Här återfinns de förslag i budgeten som rör hälsa, sjukvård och social omsorg liksom ekonomisk trygghet för olika grupper i samhället. Utgiftsområde 9, Hälsa-, sjukvård och social omsorg, är propositionens mest omfattande om man ser till sidantal. Här finns ett stort antal könsuppdelade tabeller och diagram, men kommentarer och analyser ur ett köns- eller jämställdhetsperspektiv saknas på de flesta ställen.

Beskrivningar ur ett jämställdhetsperspektiv återfinns däremot i de avsnitt i propositionen som tar upp ekonomisk trygghet (utgiftsområdena 10, 11 och 12). Här finns flera bra formuleringar som antyder att det skulle kunna finnas bakomliggande jämställdhetsanalyser. Något märkligt är det därför att avsnittet »Analys och slutsatser«, helt saknar ett jämställdhetsperspektiv.

## Jämställdhetsbilagan

Om nu jämställdhetsanalysen i finansplanen och på de olika utgiftsområdena lyser med sin frånvaro, eller är för grund, var återfinns den i sådana fall?

Sedan 1988 innehåller budgetpropositionen en särskild bilaga som beskriver fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Från början låg den under Utgiftsområde 14, Arbetsliv, och arbetades fram av Regeringskansliets enhet för fördelningsanalys. Sedan dess har jämställdhetsbilagan som den kallas utvecklats både innehållsmässigt och kvalitativt för att på ett bra sätt spegla jämställdhetsfrågorna. Den ingår numera i finansplanen och distribueras sedan 2004 även som särtryck.<sup>11</sup>

Det första året som den direkt kompletterade finansplanen, 2004, var syftet med bilagan att »visa hur brister i jämställdhet kan uttryckas i ekonomiska termer, såväl när det gäller inkomst från marknadsarbete i form av lön och företagarinkomst som från socialförsäkringen.«<sup>12</sup> Nu lades också grunden till hur de efterföljande årens bilagor skulle komma att se ut och hur analyserna skulle komma att göras.<sup>13</sup> Först beskrivs kvinnors och mäns förvärvsarbets tid och tid i hemarbete. Här ingår även sysselsättningens storlek, lön, inkomst och uttagna dagar med föräldrapenning. Ohälsa visas som uttag

<sup>11</sup> Skr. 2002/03:140, jämt och ständigt.

<sup>12</sup> Prop. 2003/04:1, bilaga 4, s. 7.

<sup>13</sup> Förslaget om att komplettera statsbudgeten med en jämställdhetsbilaga lades fram av de rödgröna (s, mp och v) efter valet 2002, i programmet »121 punkter för ett tryggare, rättvisare och grönnare Sverige«, 4 oktober 2002.

av sjukpenning, rehabiliteringsersättning och förtidspension. Pensionssparande, underhåll till barn och kapital redovisas också. Slutligen beräknas den individuella disponibla inkomsten, vilket presenteras på ett pedagogiskt sätt.

Där det är möjligt redovisas även de olika inkomstslagen efter livscykel. På så sätt blir det möjligt att följa hur väl välfärdssystemet tillgodoser olika grupper av kvinnor och män utifrån deras livssituation, ålder och behov.

En slutsats som kunde dras redan i 2004 års bilaga var att kvinnor, oavsett ålder och familjesituation, har lägre inkomst från marknadsarbete än män. Men också att de offentliga välfärdssystemen bidrar till att *stärka* kvinnors ekonomiska ställning i relation till mäns eller, om man så vill, kompensera för brister i jämställdhet beträffande betalt och obetalt arbete. Detta medför i sin tur att kvinnor påverkas mer än män av förändringar i skatter och transfereringssystem, något som särskilt visade sig gälla ensamstående kvinnor med barn.<sup>14</sup>

För att fördjupa denna analys inriktades 2005 års jämställdhetsbilaga särskilt på föräldraskapets ekonomiska villkor för kvinnor respektive män. De ekonomiska konsekvenserna av föräldraskap beräknades över en tioårsperiod uppgå till 304 000 kronor i uteblivna inkomster för en enskild kvinna och 10 000 kronor för en man. Dessutom blev pensionsbehållningen för de tio åren med barn drygt 50 000 kronor lägre för kvinnan och 1 000 kronor lägre för mannen, en avsevärd skillnad alltså. Den lagstadgade rätten till deltidsarbete utnyttjades nästan inte alls av män visade det sig. Här uppmärksammade regeringen en skillnad som allvarligt riskerar att konservera rådande strukturer på arbetsmarknaden. Av analysen i 2005 års bilaga kunde den dåvarande regeringen dra slutsatsen att kvinnor, generellt sett, betalar ett betydligt högre ekonomiskt pris för föräldraskap än män.

Som en fortsättning på 2005 års bilaga gjordes året efter en särskild genomgång av deltidsarbetets omfattning och betydelse för kvinnors och mäns inkomster. Nu var det särskilt de så kallade marginaleffekterna som studerades.<sup>15</sup> Anledningen till detta är marginaleffekternas påverkan på de ekonomiska drivkrafterna och hur de påverkar den enskildes möjlighet att förvärsa-beta mer.

Finansdepartementets analyser visade att kvinnor i större

---

<sup>14</sup> Prop. 2003/04:1, bilaga 4, s. 23.

<sup>15</sup> Marginaleffekten visar hur stor del av en bruttolöneökning som faller bort till följd av ökad skatt, ökade avgifter eller minskade bidrag. Enkelt uttryckt: hur mycket pengar blir kvar i plånboken om man arbetar mer.

utsträckning än män tenderar att beröras av marginal-effekterna. Effekten blev särskilt påtaglig för ensamstående med barn, en grupp som till övervägande del består av kvinnor.

Marginal-effekterna för deltidanställda visade sig samtidigt vara lägre än för heltidanställda, till följd av att de får en lägre inkomstska-ökning än heltidsarbetande. I 2006 års bilaga framgick också att grundavdragets konstruktion hade en omfördelande effekt och att det gynnade den med lägre inkomst.

I 2007 års bilaga, alliansregeringens första, gjordes en särskild genomgång av inkomster för kvinnor och män som var 65 år och äldre. De viktigaste slutsatserna om fördelningen av ekonomiska resurser inom denna grupp var att kvinnors låga grad av förvärvsarbete hade lett till låga pensioner för kvinnor jämfört med mäns pensioner. Allra tydligast var mönstret bland de äldsta kvinnorna, de som var 80 år och äldre. Pensionärerna var dessutom överrepresenterade bland låginkomsttagarna, samtidigt som fördelningen av ekonomiska resurser visade sig vara ojämn inom gruppen, också bland kvinnor. Finansdepartementets beräkningar från detta år indikerade dock att skillnaden i ekonomiska resurser mellan kvinnor och män 65 år och äldre förväntas minska i framtiden.<sup>16</sup>

## Ny strategi

I 2008 års bilaga gjordes inga särskilda fördjupningar. Regeringen hade nu lagt om strategi. I stället för fördjupningar, kom bilagan att inriktas på analyser av kvinnors och mäns olika inkomstslag, dvs. lön, olika typer av ersättningar och bidrag, pension m.m. 2008 års bilaga kom mer att likna den första bilagan från 2004. De jämförelser som gjordes sträckte sig nu över tio år tillbaka i tiden. Det innebär att löner, inkomster och olika former av transfereringar för 2005 jämfördes med motsvarande uppgifter från 1995.

Varför regeringen på detta sätt valde att gå tillbaka i tiden och bryta med inriktningen på tidsserier, är svårt att sia om. Ett möjligt skäl skulle kunna vara propositionen *Delad makt, delat ansvar* (1993/94:147). Det var i denna proposition som den då borgerliga regeringen först lade förslaget att beslut inom olika politikområden bör analyseras

---

<sup>16</sup> Prop. 2006/07:1, bilaga 4, s. 37.

ur ett jämställdhetsperspektiv<sup>17</sup>. Kanske är det därför man nu valde att följa upp resultaten för 2005 med den tidens resultat. Ett annat möjligt skäl skulle kunna vara att man helt enkelt »hoppade över« de analyser som gjorts av en socialdemokratisk regering.

Från och med år 2009 ändrades titeln på bilagan från *Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män* till *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män* och sidantalet krympte. Nu uppdaterades den statistik som hade funnits i de senaste bilagorna, samtidigt som analyser och fördjupningar utgick.

Bilagan från 2010 hade i stort sett samma utformning som åren innan, det vill säga att den innehöll en kortfattad beskrivning av kvinnors och mäns sysselsättning, utbildningsinriktning och sektorstillhörighet. I övrigt var bilagan inte lika tydligt inriktad på en fördjupad analys av budgetens påverkan på kvinnor och män som tidigare års. I sammanfattningen kunde man i stället läsa följande:

Sverige har en arbetsmarknad där förutsättningarna för både kvinnors och mäns deltagande är relativt goda. Trots detta står en stor grupp utanför arbetsmarknaden och många arbetar inte i den utsträckning de skulle önska. Under de senaste åren har antalet sysselsatta ökat kraftigt, men den globala finanskrisis och efterföljande lågkonjunktur som inleddes 2008 har brutit trenden.

Ett nytt begrepp introducerades också: utanförskapet<sup>18</sup>. Detta utanförskap befanns vara större för kvinnor än för män och räknades fram med så kallade *helårsekvivalenter*, dvs. det antal individer, 20–64 år, som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. För första gången talades det också om effekter av regeringens samlade politik under perioden 2006–2010.

Beräkningar gjordes som visar hur arbetsutbudet kan öka; dels genom att fler förvärvsarbetar, dels genom att de som redan är sysselsatta arbetar mer. Resultaten låg helt i linje med de effekter som regeringen, med hjälp av något oklara källor, hänvisade till, exempelvis skrev man att »arbetsutbudet för kvinnor och låginkomsttagare är känsligare för ekonomiska incitament än arbetsutbudet för män respektive höginkomsttagare«. <sup>19</sup> Det sades också att »om kvinnor

17 Prop. 1993/94:147, s. 80.

18 Utanförskap, utslagning eller marginalisering blev ofta använda begrepp i regeringens politik i valrörelsen 2006 och kom att syfta på den eller de individer som står utanför arbetsmarknaden och försörjer sig på olika former av ersättning. Här innefattas personer som är beroende av bidrag för sin överlevnad, t.ex. långtidsarbetslösa, funktionshindrade, sjuka, men också hemlösa, kriminella och drogberoende.

19 Rapport från Finansdepartementets ekonomiska avdelning: *Arbetsutbudseffekter av reformer på inkomstskatteområdet 2007–2009, 2009:1.*

arbetade i lika hög grad som män och till samma lön skulle ökningen av tillväxten bli betydande.«<sup>20</sup> Det var således mäns arbetsutbud och lön som utgjorde normen, vilket inte alls problematiserades.

En ytterligare förnyelse av bilagan skedde 2011. För första gången gjordes då jämförelser med andra länder i EU. Regeringen argumenterade nu för att insatser som syftar till att minska utanförskapet och öka sysselsättningen i sig främjar jämställdhet. Vikten av att den ekonomiska politiken har ett jämställdhetsperspektiv slogs fast i formuleringar som »Ekonomisk jämställdhet främjas av regeringens insatser som syftar till att minska utanförskapet och öka sysselsättningen«<sup>21</sup>. Jobbskatteavdraget till exempel – i realiteten sänkt inkomstskatt – beskrevs som en reform som kan få större relativ betydelse för kvinnor än för män, och bidra till ökade ekonomiska drivkrafter att gå från deltidstills till heltidsarbete. Dessutom skulle jobbskatteavdraget bidra till att göra det »mer lönsamt för föräldrar att fördela föräldraledigheten mer jämställt«. Jobbskatteavdraget blir högst vid låga arbetsinkomster. Föräldrar som arbetar lika mycket och delar på föräldraledigheten får därför behålla mer av arbetsinkomsten än om den ena föräldern är helt föräldraledig och den andra arbetar fullt ut. Skattereduktion för utgifter för hushållsarbete (RUT) ansågs också underlätta för kvinnor och män att förena arbetsliv och familjeliv, vilket i sin tur skulle gynna kvinnors arbetskraftsdeltagande.

Den övergripande analys som framfördes var annars att jämställdhet är bra för tillväxten. Regeringens mål om ökad jämställdhet och hög tillväxt gick nu hand i hand. Så länge kvinnor och män inte arbetar i samma utsträckning, finns en outnyttjad resurs, löd resonemanget. Regeringens politik syftade till att ta tillvara denna outnyttjade resurs, och få fler i arbete.

Kvinnor blev nu beskrivna i termer av tillväxtpotential. 2011 års bilaga präglades också av starkt förenklade antaganden som utgick ifrån *en hypotetisk situation*, där kvinnor och män arbetar i samma utsträckning och har samma genomsnittliga arbetstid. Även faktorer som yrkesstruktur, andel företagare och produktivitet likställdes. Under sådana ideala förhållanden uppskattades tillväxtpotentialen när det gäller kvinnors sysselsättning uppgå till 21 procent i Sverige och 27 procent inom EU.<sup>22</sup>

20 Prop. 2009/10:1, bilaga 5, s. 23.

21 Prop. 2010/11:1, bilaga 3, s. 23.

22 Prop. 2010/11:1, bilaga 3, s. 24.

I 2012 års bilaga tillfördes inte mycket, till de vid det här laget väl etablerade beskrivningarna av kvinnor och män på arbetsmarknaden. Regeringen talade om höjda bostadsbidrag för unga och barnfamiljer och om höjt bostadstillägg till pensionärer – två former av ersättningar som direkt påverkar hushållens ekonomi. Den sänkta mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster från 1 januari 2012 antogs också påverka hushållens ekonomi, om än indirekt. Dels genom att sysselsättningen i restaurangbranschen skulle öka, dels genom att priserna på restaurangtjänster skulle sjunka. Även effekterna av denna reform bedömdes vara gynnsamma ur ett jämställdhetsperspektiv, i första hand för att kvinnors sysselsättning förväntades öka mer än männens, givet aktuell könsfördelning i denna sektor.<sup>23</sup>

## Bilagan ses över

Hösten 2011 gav regeringen Konjunkturinstitutet i uppdrag att se över hur bilagan om ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män kunde utvecklas. Syftet var att förbättra analysen inför arbetet med 2013 års bilaga. Redovisningen av uppdraget – som bland annat presenterades på en internationell konferens – innefattade vissa förslag till förändringar samt en forskningsöversikt. I korthet menade Konjunkturinstitutet att bilagan från 2011 förmedlat en mångfacetterad och statistiskt fyllig bild av jämställdhetsläget, och att den därför fyllde sin funktion tämligen bra. Man önskade dock »en mer systematisk analys av regeringens reformer och den osäkerhet som råder kring reformernas effekter«. Det skulle enligt Konjunkturinstitutet också vara »en fördel med en analys av de fundamentala drivkrafter som upprätthåller ojämställdheten på arbetsmarknaden och en tydligare beskrivning av sambandet mellan arbetsmarknad och socialförsäkringar, samt tydligare redovisningar av inkomstfördelningen inom respektive kön«.<sup>24</sup> Den kunskap och de konstruktiva synpunkter som Konjunkturinstitutet bidrog med ledde till att regeringen återigen, precis som mellan åren 2005 och 2007, fördjupade och konkretiserade analysen. I 2013 års bilaga föll valet av fördjupning på föräldraförsäkringen.

Det som saknas i 2013 års bilaga, trots ett antal förbättringar, är dock konsekventa och genomgående gjorda analyser av hur regeringens politik påverkar olika grupper av kvinnor och män. I stället är tabeller och diagram fortfarande

---

<sup>23</sup> Prop. 2011/12:1, bilaga 3, s. 7.

<sup>24</sup> Prop. 2012/13:1, bilaga 4, s. 10.



ensidigt inriktade på disponibel inkomst, det mått som regeringkansliet väljer att använda sig av i sina jämförelser.

## Att redovisa statistik

Hur disponibel inkomst redovisas i jämställdhetsbilagan och vilka resultat analysen får är en viktig fråga. Den disponibla inkomsten är summan av alla inkomster och transfereringar efter skatt. Här ingår barnbidrag, bostadsbidrag och försörjningsstöd. Det är den inkomst som den enskilda individen har att leva på. För de allra flesta utgör inkomst från lönearbete eller företagarinkomster den största delen. Hur stora inkomsterna är beror på den enskildes insats i form av tid. Huruvida den enskilda arbetat hel- eller deltid och om inkomsterna intjänats under hela eller bara en del av året har betydelse. Nivån på den disponibla inkomsten påverkas också av yrket och dess placering i olika sektorer och branscher. Bilden av detta ser olika ut för kvinnor och män. Notera också att statistik av den här sorten alltid präglas av några års eftersläpning. Bilagan av idag (2013) kan till exempel endast visa disponibel inkomst fram till inkomståret 2010.

Tabellen överst på nästa sida redovisar den ekonomiska utvecklingen för kvinnor och män under två perioder; 2003–2006 och 2007–2010. De två första kolumnerna i den översta tabellen visar hur mycket den enskildes disponibla inkomst ökat åren *före* den borgerliga regeringen (inkomståren 2003–2006), medan det andra kolumnparet visar motsvarande siffror *efter* alliansens makttillträde (inkomståren 2007–2010), alltså den period då den nuvarande regeringens reformer träder i kraft. Vid en jämförelse mellan två på varandra följande regeringsperioder framkommer som synes en något annan bild än i budgetpropositionen för 2013.

I sammanställningen på nästa sida har vi utgått från fyra specifika år; 2003, 2006, 2007 och 2010. Åren har valts för att möjliggöra jämförelser över tid. Observera att kvinnors inkomster anges i relation till mäns inkomster, som alltså är satta till hundra (procent).

## Regeringens slutsatser

I budgeten redogör regeringen för det förväntade resultatet av den föreslagna politiken i form av fördelningseffekter. Föreslagna reformer och en arbetsmarknadspolitik som stimulerar utbud och efterfrågan på arbetskraft förväntas ge störst effekt för dem med låg inkomst.

## Leder regeringens politik till jämställdhet?

Tabellen visar att den disponibla inkomsten totalt sett ökar mer för både kvinnor och män under den första perioden, 2003–2006. Notera också att den är större för hela gruppen sammanboende än för hela gruppen ensamstående under båda perioderna. Sett enbart till den senare perioden, 2007–2010, har sammanboende kvinnor fått det bättre än ensamboende. Undantaget är kvinnor i åldern 20–44 år utan barn. Sammanboende män i alla grupper har också fått det bättre än motsvarande grupp av ensamboende män.

### UTVECKLING AV INDIVIDUELL DISPONIBEL INKOMST EFTER HUSHÅLLSTYP

Procent

Hushållstyp	2003–2006		2007–2010	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ensamstående	13	11	5	2
Ensamstående med barn 0–6 år	16	20	6	-3
Ensamstående med barn 7–17 år	12	5	2	10
Ensamstående utan barn 20–44 år	9	8	8	3
Ensamstående utan barn 45–64 år	15	13	7	-1
Sammanboende	15	19	9	9
Sammanboende med barn 0–6 år	14	18	8	14
Sammanboende med barn 7–17 år	9	13	11	10
Sammanboende utan barn 20–44 år	6	7	2	8
Sammanboende utan barn 45–64 år	23	27	10	3
<b>Totalt</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>5</b>

Källa: Budgetpropositionen, respektive år.

### INDIVIDUELL DISPONIBEL INKOMST EFTER HUSHÅLLSTYP 2003–2010

Kvinnors inkomst i procent av mäns (100)

Hushållstyp	2003	2006	2007	2010
Ensamstående	97	99	93	96
Ensamstående med barn 0–6 år	80	77	62	68
Ensamstående med barn 7–17 år	84	89	89	82
Ensamstående utan barn 20–44 år	90	91	82	87
Ensamstående utan barn 45–64 år	92	93	87	93
Sammanboende	70	68	68	68
Sammanboende med barn 0–6 år	66	64	67	63
Sammanboende med barn 7–17 år	71	68	70	70
Sammanboende utan barn 20–44 år	80	80	79	74
Sammanboende utan barn 45–64 år	69	67	64	68
<b>Totalt</b>	<b>79</b>	<b>77</b>	<b>76</b>	<b>78</b>

Källa: Budgetpropositionen, respektive år.

Tabellen visar att kvinnor har en sämre situation än män 2010 än 2003. Undantaget är gruppen ensamstående kvinnor utan barn i åldern 45–64 år.

I ett särskilt avsnitt i finansplanen om effekter av den förda politiken för den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män<sup>25</sup> bedömer regeringen att de reformer som genomförts sedan regeringsskiftet 2006, och förslagen i 2013 års proposition, sammantaget bidrar till en viss minskning av inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Vidare bedöms den direkta effekten av reformerna på den disponibla inkomsten vara ungefär lika stor oavsett kön. Sedd i ett längre perspektiv, och om hänsyn tas till förväntade arbetsutbudseffekter, bedöms dock kvinnors inkomster öka något mer än mäns. Det huvudsakliga skälet till denna skillnad i utfall mellan könen antas vara jobbskatteavdraget.

Regeringens samlade bedömning är att förslagen i 2013 års proposition gynnar kvinnor mer än män. Höjd grundnivå i föräldraförsäkringen antas gynna kvinnor främst, eftersom de tar ut fler dagar än män »på grundnivå«. Pensionärerna får sänkt skatt och höjt bostadsbidrag, två reformer som antas gynna kvinnor mer än män, då »fler kvinnor än män är pensionärer«, osv. Men betraktar vi de två diagrammen på nästa sida, hämtade direkt ur finansplanen, är det lätt att tro att regeringen, genom att använda sig av två olika skalor, medvetet försöker vilseleda läsaren att effekterna blir större än vad de i själva verket är. Som vi ser av tabellerna lutar sig regeringen mot statistik som visar disponibel inkomst för hela gruppen kvinnor och hela gruppen män i åldern 20 år och äldre. En ungefärlig beräkning utifrån tillgängliga underlag visar då att kvinnors disponibla inkomst skulle öka med ca. 400 kronor per år, och mäns med ca. 200, vilket knappast påverkar inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Eftersom diagrammen dessutom avser personer som är 20 år och äldre innefattas även gruppen pensionärer, för vilka sänkt skatt och höjt bostadstillägg givetvis är av stor betydelse. Men att äldre kvinnor skulle gynnas mer än män av regeringens politik kan inte hänföras till att de kvinnliga pensionärerna är fler till antalet. Effekterna borde rimligtvis beräknas på individuell disponibel inkomst, och påverkas då inte alls av hur många kvinnor eller män det finns i gruppen.

Sättet som statistiken presenteras på betyder också att effekterna av regeringens förslag för 2013 inte syns för de grupper som vi tidigare betraktat; dvs. ensamstående och sammanboende med och utan barn i olika åldrar.

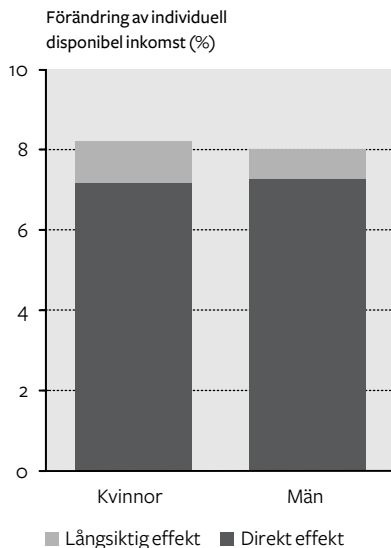
Frågan som infinner sig är om det räcker med en analys av disponibel inkomst om regeringen vill säga något om

---

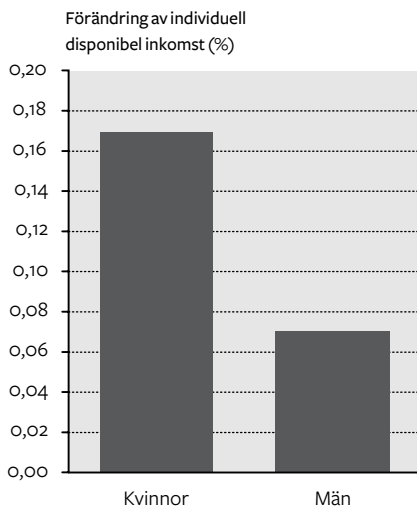
<sup>25</sup> Prop. 2012/13:1, Finansplanen, s. 73.

## Diagram ur finansplanen

EFFEKTER FÖR VUXNA KVINNOR OCH MÄN, 20 ÅR OCH ÄLDRE, AV REGERINGENS POLITIK 2006–2012 SAMT REGERINGENS FÖRSLAG I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013



EFFEKTER FÖR VUXNA KVINNOR OCH MÄN, 20 ÅR OCH ÄLDRE, AV REGERINGENS FÖRSLAG I BUDGETPROPOSITIONEN FÖR 2013



De två diagrammen är hämtade direkt ur finansplanen (s. 73) och redovisar prognosticerade effekter på disponibel inkomst av regeringens politik uppdelat på kvinnor och män. Båda diagrammen visar disponibel inkomst för alla kvinnor och män i åldern 20 år och äldre.

Det övre omfattar perioden 2006–2013, det undre endast 2013. Statistiken ger inga svar på frågan om de lagda förslagen bidrar, eller skulle kunna bidra, till ökad jämställdhet. Effekter av regeringens förslag för 2013 för olika grupper – till exempel ensamstående och sammanboende, personer med och utan barn i olika åldrar – framgår inte heller. Notera också att de två diagrammen har olika skalor.

jämställdhet. Hur ser det ut för ensamstående med barn? Hur ser det ut för småbarnsföräldrar? För föräldrar med stora barn? Hur ser det ut för sammanboende och ensamstående i olika åldrar? På kort och lång sikt? Inget av detta kan besvaras på ett tillfredsställande sätt utifrån den statistik och de skrivningar som regeringen redovisar.

Andra frågor som inställer sig rör det ojämnt fördelade ansvaret för hemarbetet. Vilka blir effekterna för jämställdheten av att så många kvinnor arbetar deltid? Vilka förändringar av den könsuppdelade arbetsmarknaden har vi att vänta med regeringens politik? Och jobbskatteavdraget, RUT och ROT, hur påverkar dessa nyligen införda reformer jämställdheten mellan kvinnor och män?

Enkelt uttryckt: Vad har vi för jämställdhetsproblem i vårt samhälle? Och var det inte just dem som borde tas till utgångspunkt för analyserna?

En fråga som bör ställas är om jämställdhetsbilagan är ett sidoordnat alibi för en finansplan som inte är jämställdhetsintegrerad. Produceras bilagan om *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män* för att flytta fokus från det faktum att regeringen bara anlägger jämställdhetsperspektiv på vissa särskilt utvalda ställen?

Hur jämställdhetsproblemet ska definieras i statens budget är en fråga för regeringen. Ovanstående genomgång leder dock till följande korta slutsatser:

- Budgetpropositionen saknar ett genomgående jämställdhetsperspektiv. Den ger inga svar på frågan om statsbudgeten leder till ett jämställt samhälle.
- Regeringen arbetar inte systematiskt och konsekvent utifrån principen om jämställdhetsintegrering.
- Den jämställdhetsanalys som regeringen trots allt gör håller sig på en alltför övergripande nivå. Av det skälet går det inte att utläsa hur reformarbetet påverkar olika grupper av kvinnor och män. Det är särskilt bekymmersamt mot bakgrund av den ekonomiska krisen, och de konsekvenser den får för den enskilda.

Den fråga som återstår att besvara är vad regeringen skulle kunna göra i stället. Hur kan en regering gå tillväga för att på bästa sätt genomföra en jämställdhetsanalys inom regeringskansliet och säkerställa att statens finanser sköts på ett sådant sätt att de stödjer utvecklingen mot jämställdhet.

## Jämställdhetsanalyser – en guldgruva för politiker

När regeringen i mitten av 00-talet började arbeta med och analysera statens finanser utifrån ett jämställdhetsperspektiv var det för att öka förståelsen för konsekvenserna av den förda politiken. I senare statsbudgetar har denna typ av fördjupning och analys nästan uteblivit. I stället görs nu »en analys« som inriktar sig på disponibel inkomst. Regeringen nöjer sig med att besvara frågan hur mycket enskilda kvinnor och män får kvar att leva på med regeringens föreslagna politik.

Vi kan konstatera att vad budgetpropositionen inte ger svar på är om de lagda förslagen bidrar, eller skulle kunna bidra, till ökad jämställdhet.

Det är väl värt att påminna om regeringens eget mål och egen strategi. Målet för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet är att *regeringen ska ha bästa möjliga förutsättning för att jämställdhet ska genomsyra regeringens politik.*<sup>26</sup>

Omsatt i konkret handling innebär denna strategi att analyser av kvinnors och mäns, flickors och pojks situation och villkor ska ingå i regeringens beslutsunderlag och att konsekvenser av förslag ska analyseras med jämställdhet mellan kvinnor och män som uttalat mål. Konsekvensanalyser ska göras – på varje departement och inom varje sakområde – med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen.

Hur skulle detta kunna se ut? Ett exempel finns i regeringens egen proposition för 2013 under utgiftsområde 12, Ekonomisk trygghet för familjer och barn. I den inledande redovisningen av det ekonomiska resultatet på just detta område skriver regeringen:

Den ekonomiska familjepolitiken ska ses i ett större sammanhang. Olika områden ger tillsammans möjligheter att förbättra barnfamiljernas ekonomiska välfärd. Lösningen på arbetslöshet och låg utbildning finns inte inom den ekonomiska familjepolitiken utan inom t.ex. områden som arbetsmarknads- och utbildningspolitik.<sup>27</sup>

Skrivningen ovan är ett utmärkt exempel på att insikten om att olika politikområden skulle kunna samarbeta finns inom regeringen. Det är möjligt att göra en jämställdhetsanalys utifrån regeringens formulerade helhetssyn.

Vad skulle hända om budgetarbetet bedrevs på detta

<sup>26</sup> Se U2012/1388/JÅM.

<sup>27</sup> Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 12, s. 13.

optimala sätt? Om det präglades av helhetstänkande? Redan idag skulle det finnas ett stort antal kvalificerade jämställdhetsanalyser som utfördes av tjänstemän inom olika ansvarsområden. Budgetarbetet skulle vara till gagn för kvinnor och män. Stor omsorg skulle läggas på koordinering och samordning för att nå jämställda resultat.

Alla dessa analyser skulle utgöra en veritabel guldgruva för politiker. Varje departement skulle sitta med en samlad bild av hur kvinnor/flickor och män/pojkar påverkas i de frågor som just de politikerna och de tjänstemännen ansvarar för. Det skulle bidra till att dagens resursslukande och ineffektiva arbetssätt i stuprör ersattes med ett helhetsperspektiv som i sig också skulle främja jämställdheten.

# Den förda politikens språk En sökning på jämställdhet, kvinnor och män i regeringens budget

Våren 2009 gjorde Sveriges Kvinnolobby för första gången en språklig granskning av valda delar av regeringens budgetproposition. Detta första granskningsår studerades endast vårpropositionen, *Ansvar för Sverige, värna välfärden*, alltså den något mindre omfattande proposition som kompletterar den budget som regeringen lägger på hösten varje år. Sedan 2010 granskas valda delar av höstpropositionen. Sveriges Kvinnolobby gör nedslag i ett urval av budgetens utgiftsområden och granskar regeringens finansplan. Utgångspunkten är de beslut som regering och riksdag har tagit med avseende på jämställdhetspolitiken.<sup>1</sup> Syftet är att se i vilken utsträckning budgetpropositionen präglas av ett jämställdhetsperspektiv.

Budgetpropositionen granskas alltså utifrån målen i *regeringens egna styrinstrument* för hur arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet ska bedrivas. Tre av målen är särskilt relevanta att lyfta fram.

För det första: att konsekvenser av förslag ska redovisas efter kön, samt att regeringen ska granska hur de förslag de lägger påverkar genomförandet av jämställdhetspolitiken (detta definieras som ett prestationsmål). För det andra att statistik som redovisas på individnivå ska presenteras och kommenteras eller analyseras efter kön<sup>2</sup> (också detta utgör

---

<sup>1</sup> Besluten är följande: *Handlingsprogram för arbete med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2008 och 2009*, (dnr. I|2008|1048|JÄM) och *Reviderade indikatorer i regeringens plan för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet* (dnr. I|2009|108|JÄM).

<sup>2</sup> Källa: Osika, Ingrid & Anna Klerby: *Kulissen kvar i det jämställda Sverige? En feministisk analys av vårbudgeten 2009*, Sveriges Kvinnolobby, 2009, s. 13.



ett prestationsmål). Slutligen ska ett jämställdhetsperspektiv vara integrerat i beslutsprocesserna<sup>3</sup>, vilket regeringen betraktar som ett effektmål.

Redan i den första granskningen drogs slutsatsen att propositionen inte uppfyllde en enda av ovan nämnda målsättningar. Ordet »jämställdhet« nämndes överhuvudtaget inte i 2009 års vårproposition. Däremot fick insikten om att Sverige och Europa var drabbat av ekonomisk kris ett mycket stort genomslag i budgeten det året. Sommaren och hösten 2008 hade de dramatiska händelserna på den amerikanska börsen skakat om Europas regeringar, också den svenska. Denna nya situation kan antas vara skälet till att ordet kris förekommer hela 126 gånger (!) i 2009 års propositionstext.

Året efter, 2010, vidgade Sveriges Kvinnolobby budgetundersökningen. Granskningen av lagda förslag inleddes då redan på hösten, alltså när budget och finansplan lades fram för riksdagen.<sup>4</sup> Samtliga tidigare lagda förslag från alliansregeringen sedan makttillträdet 2006, granskades också.<sup>5</sup>

Naturligtvis var valet av studieobjekt och fokus ingen slump. I budgetpropositionen återfinns regeringens förslag på riktlinjer för den sammantagna nationella ekonomiska politiken. Förslagen får verkan på både kort och lång sikt och påverkar större delen av Sveriges befolkning. Det är med andra ord ett centralt dokument för ekonomisk styrning av jämställdhetspolitiken. Eller, skulle kunna vara det, om budgetarbetet bedrevs med tydligt fokus på jämställdhet.

## Årets granskning

Årets finansplan blir den åttonde i ordningen att granskas på detta vis. Nedanstående ordgranskning är tänkt att komplettera Lena Johanssons kvalitativa undersökning av hela budgetpropositionen (se s. 28) och har därför gjorts både på finansplanen och propositionens samtliga utgiftsområden.

Metoden är enkel men effektiv. Genom att räkna hur ofta vissa nyckelord förekommer – ord som kan anses vara centrala för en jämställdhetsanalys – går det att få fram en bild av *var* i budgetprocessen regeringen väljer att göra (och inte göra) analyser ur ett jämställdhetsperspektiv. De ord som används i granskningarna är varianter på orden jämställdhet, kvinnor,

<sup>3</sup> Ibid. s.13.

<sup>4</sup> Budgetpropositionen utgör det första förslag som regeringen lägger på hösten varje år. Den har därför alltid nr. 1. Vårpropositionen innefattar kompletteringar och justeringar av budget och läggs som namnet antyder på våren. Sedan 2010 är det höstens budget och årets finansplan som Sveriges Kvinnolobby granskar.

<sup>5</sup> Källa: *På scenen. En feministisk genomgång av budgetpropositionen 2010*, Sveriges Kvinnolobby 2010.

män och kön. Inför årets rapport har det även gjorts sökningar på varianter av ordet kris. Syftet är att se om regeringen gör några politiska kopplingar mellan kris (i ekonomisk, social såväl som politisk betydelse) och jämställdhet mellan kvinnor och män.

## En sökning på ordet jämställdhet

Årets finansplan består av 467 sidor och innehåller inga specifika jämställdhetsåtgärder, det vill säga satsningar som görs med ökad jämställdhet som uttalat mål. I löpande text och rubriker förekommer dock ordet jämställdhet nio gånger, varav fem av dessa, kanske något förvånande, refererar till utgiftsområde 13: Integration och jämställdhet. Här behandlas inte frågor som rör jämställdhetspolitiken utan uteslutande sådant som hör till integrationspolitiken. Ytterligare två träffar refererar till den jämställdhetsbonus som regeringen införde 2008. När det gäller en av träffarna som rör föräldraförsäkringen skriver regeringen bl.a.:

Sverige har en ambitiös familjepolitik som ska göra det möjligt att förena familjeliv och yrkesliv för både kvinnor och män och bl.a. bidra till ökad valfrihet och makt över den egna livssituationen för alla barnfamiljer. Regeringen har därför infört en möjlighet för föräldrar att från 2012 kunna ta ut föräldrapenning samtidigt i trettio dagar under barnets första levnadsår. Vidare har regeringen 2012 förenklat jämställdhetsbonusen och förstärkt bostadsbidraget.<sup>6</sup>

Den andra träffen på ordet jämställdhet leder till en mer byråkratisk kommentar som handlar om var jämställdhetsbonusens skattekrediteringar redovisas i budgeten.<sup>7</sup>

Under rubriken *Effekter av regeringens politik för den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män* diskuteras hur regeringens reformer mellan åren 2006–2012 samt lagda förslag i propositionen inverkar på den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. Politiken beräknas leda till en liten minskning av inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män:

Den direkta effekten av reformerna på den disponibla inkomsten bedöms vara ungefär lika stor för män och kvinnor. I ett längre perspektiv, när hänsyn även tas till förväntade arbetsutbudseffekter, bedöms dock kvinnors inkomster öka något mer än männens.<sup>8</sup>

Förändringarna presenteras i ökning av procent av disponibel inkomst, men utan att storleken på den disponibla inkomsten

6 Prop. 2012/13:1, s. 64.

7 Prop. 2012/13:1, s. 356.

8 Prop. 2012/13:1, s. 73.

## RESULTAT AV ENKEL ORDSÖK I BUDGETPROPOSITIONEN 2013

Del av propositionen	Varianter av ordet				
	Kvinnor	Män	Jämställdhet	Kön	Kris
UO = Utgiftsområde					
Finansplanen exkl. bilagor	27	15	9	-	105
Bilagor till finansplanen	404	315	88	36	7
UO 1 – Rikets styrelse	23	9	24	-	9
UO 2 – Samhällsekonomi inkl. bilaga och finansförvaltning	111	93	3	5	46
UO 3 – Skatt, tull och exekution	5	1	-	-	-
UO 4 – Rättsväsendet	11	10	3	-	2
UO 5 – Internationell samverkan	14	4	6	2	53
UO 6 – Försvar och samhällets krisberedskap	23	10	7	3	275
UO 7 – Internationellt bistånd	24	1	25	1	30
UO 8 – Migration	6	6	4	2	1
UO 9 – Hälsovård, sjukvård och social omsorg	95	65	9	8	8
UO 10 – Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	37	27	3	3	-
UO 11 – Ekonomisk trygghet vid ålderdom	50	26	-	1	8
UO 12 – Ekonomisk trygghet för familjer och barn	61	27	39	1	-
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	21	16	-	2	1
UO 13 – Integration och jämställdhet inkl. bilaga	126	74	135	19	-
UO 14 – Arbetsmarknad och arbetsliv	68	63	18	7	3
UO 15 – Studiestöd	10	10	1	1	-
UO 16 – Utbildning och universitet	87	85	21	29	6
UO 17 – Kultur, medier, trossamfund och fritid	98	63	63	9	10
UO 18 – Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1	-	1	-	2
UO 19 – Regional tillväxt	64	48	34	5	3
UO 20 – Allmän miljö och naturvård	3	-	2	-	1
UO 21 – Energi	2	1	-	1	13
UO 22 – Kommunikationer	34	34	20	3	18
UO 23 – Areella näringar, landsbygd och livsmedel	12	10	3	1	1
UO 24 – Näringsliv	31	5	3	2	21
UO 25 – Allmänna bidrag till kommuner	-	-	-	-	1
UO 26 – Statsskuldräntor	-	-	-	-	4
UO 27 – Avgiften till Europeiska unionen	-	-	-	-	-
<b>Totalt</b>	<b>1 448</b>	<b>1 018</b>	<b>521</b>	<b>141</b>	<b>628</b>

redovisas för respektive kön. Läsaren får därför ingen klar bild av hur mycket inkomstskillnaderna faktiskt kommer att minska, alternativt öka, i kronor räknat. Regeringen skriver också att den sänkta skatt som blir en effekt av jobbskatteavdraget »på sikt väntas öka arbetsutbudet, och därmed arbetsinkomsterna, mer för kvinnor än för män«<sup>9</sup>. Hur detta ska gå till diskuteras inte. Om de övriga förslagen i propositionen skriver regeringen:

Förslagen i denna proposition gynnar företrädesvis kvinnor [...]. Sänkt skatt och höjt bostadstillägg för pensionärer gynnar kvinnor mer än män då fler kvinnor är pensionärer. En höjd grundnivå i föräldraförsäkringen är också en reform som främst gynnar kvinnor, eftersom kvinnor tar ut fler dagar på grundnivå.<sup>10</sup>

Under rubriken »Jämställdhetsanalys« går regeringen sedan närmare in på de beräknade konsekvenserna av sänkt pensionärsskatt och skriver:

Kvinnor har i större utsträckning än män låg pension bl.a. till följd av att kvinnor oftare arbetat deltid eller förvärvsarbetat under färre år. Kvinnor lever också längre än män. Förslaget kommer därför att gynna kvinnor i något större utsträckning än män.<sup>11</sup>

Gemensamt för exemplen ovan är att den allmänna politiken beräknas gynna kvinnor i större utsträckning än män. Regeringen för fram tre argument för detta:

1. Fler kvinnor än män är pensionärer.
2. Kvinnor tjänar generellt sett mindre under ett arbetsliv än män.
3. Kvinnor tar ut större delen av föräldrapenningdagarna på grundnivå.

## En sökning på orden kvinnor och män

Varianter på ordet kvinnor förekommer 27 gånger i finansplanen, att jämföra med ordet män som förekommer 15 gånger. En enda gång, i meningen »insatser mot våldsamma män«<sup>12</sup>, står ordet »män« för sig själv. Det generella mönstret i finansplanen är alltså att män nämns tillsammans med kvinnor. Kvinnor omskrivs mycket oftare, och ibland utan att alls jämföras med män. Sju gånger förekommer »kvinnor« till exempel i formuleringar som »utrikes födda kvinnor«, eller »nyanlända kvinnor«. Nyanlända och utrikes födda kvinnor beskrivs ha svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden, vilket direkt och återkommande kopplas samman med ett högt uttag av föräldrapenning.

---

<sup>9</sup> Ibid.

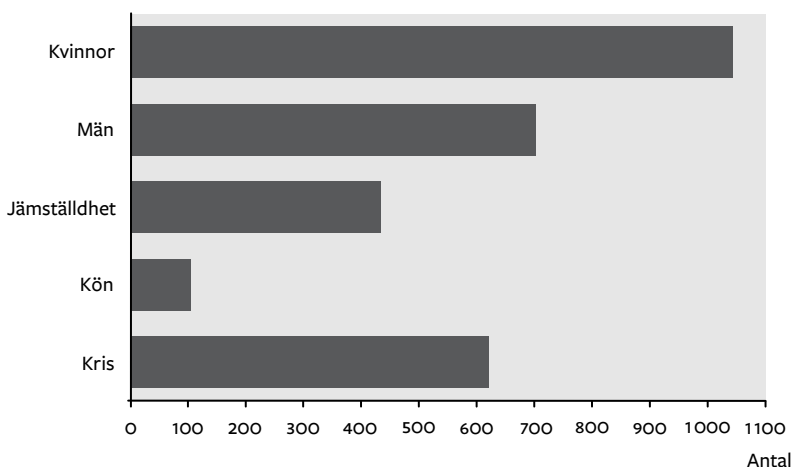
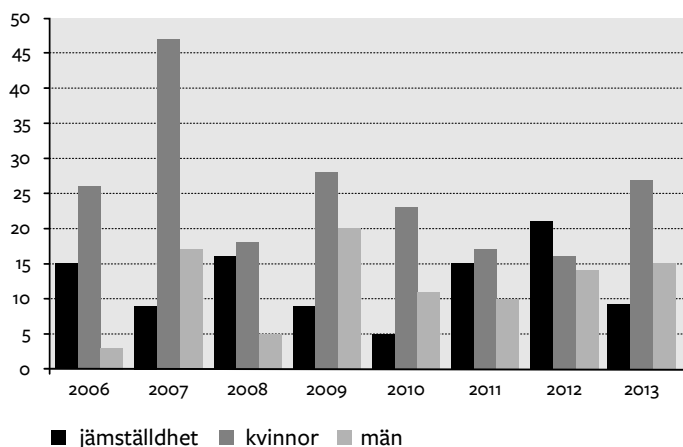
<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Prop. 2012/13:1, s 186

<sup>12</sup> Prop. 2012/13:1, s 378.

Antal träffar i finansplanen

Diagrammet visar resultatet av ordsök på finansplanen fördelat över tid (2006–2013). Diagrammet nedan visar årets resultat av sökning på hela budgetpropositionen.



Regeringen skriver bl.a. att de »bedömer att en förändring i föräldrapenningens konstruktion kan förbättra möjligheterna för bl.a. nyanlända utrikes födda kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden«<sup>13</sup>.

Ordet kvinnor förekommer 18 gånger i avsnitt som handlar om hur regeringens politik gynnar kvinnor i större utsträckning än män, varav ungefär hälften av resonemangen refererar till pensionärer. Här görs däremot jämförelser med män som grupp.<sup>14</sup> En gång används orden kvinnor och män i betydelsen »alla«. Sverige har en ambitiös familjepolitik som ska göra det möjligt att förena familjeliv och yrkesliv för både kvinnor och män och bl.a. bidra till ökad valfrihet och makt över den egna livssituationen för alla barnfamiljer, skriver regeringen på s. 64.

<sup>13</sup> Prop. 2012/13:1, s. 64.

<sup>14</sup> Se diskussionen under rubriken »En sökning på ordet jämställdhet«.

## En sökning på ordet kris

Ord som innehåller begreppet kris omskrivs 105 gånger i finansplanen, alltså inte riktigt lika ofta som det dramatiska budgetåret 2009, men frekvent nog kan tyckas [tre träffar refererar till Utgiftsområde 6: Försvar och samhällets krisberedskap, och berör alltså inte ekonomiska kriser, reds. anm.].

Föreställningen om kris sätts dock inte i relation till kvinnor, inte heller till män eller jämställdhet. Mest talas det om kris på en övergripande nivå, eller för att förklara dagens ekonomiska läge. Regeringen refererar till exempel till en rad olika historiska kriser som påverkar oss än idag – 1990-talskrisen och den europeiska finans- och skuldskrisen bl.a.

## Sammanfattning

Sökningarna på orden män och kvinnor visar att regeringen på mycket få ställen i finansplanen finner det relevant att tala om kvinnor och män, eller om kvinnor specifikt. Dessutom är det värt att notera att den enda åtgärd som lyfts fram för att förbättra arbetsmarknadssituationen för nyanlända och utrikes födda kvinnor – trots de återkommande referenserna till integrationspolitiken – är förändringar i föräldraförsäkringssystemet. Inte heller dras det några paralleller mellan kris och icke jämställda levnadsvillkor. Jämställdhet diskuteras sammanfattningsvis på väldigt få av finansplanens 467 sidor, endast två gånger för att vara exakt (här har vi räknat bort de gånger ordet nämns utan att vara del av en jämställdhetsanalys). Budgeten förmedlar intrycket av en regering som är väl medveten om hur olika ekonomiska kriser påverkar den svenska ekonomin. Däremot saknas andra perspektiv. Jämställdhetsperspektivet till exempel begränsas till ett fåtal frågor som dessutom mest får fylla syftet att legitimera regeringens ekonomiska politik. Kraven som regeringen lagt på sig själv – att redovisa konsekvenser av lagda förslag efter kön och hur de påverkar ett genomförande av jämställdhetspolitiken – uppfylls därmed inte. Jämställdhetsperspektivet är fortfarande inte integrerat i budgetprocessen.

Anna Ahlbertz har en kandidatexamen i genusvetenskap från Lunds universitet och gjorde praktik på Sveriges Kvinnolobby hösten 2012.

Siri Morawski

# Effekter för kvinnor och män av privatisering av offentlig sektor

De senaste tjugo åren har Sverige genomgått en omvälvande strukturell förändring. Den offentliga sektorn har privatiserats med en fart som slår andra länder med råge. Idén att det är mer effektivt att det offentliga äger och förvaltar välfärdstjänsterna har övergetts. I stället har marknadsliberala idéer om hur samhället ska vara uppbyggt slagit rot. I den här artikeln diskuteras vad denna förändring får för effekter ur ett jämställdhetsperspektiv. Frågan är viktig. Alla medborgare berörs av privatiseringens effekter och det är svårt att avprivatisera något som redan har privatiserats. Analysen utgår från det faktum att det gjorts alldeles för få genomgripande jämställdhetsanalyser av privatiseringen av välfärden i Sverige, trots regeringens ambition att jämställdhetsintegrera beslutsunderlag. Grundläggande analyser av privatiseringens effekter för kvinnor och män borde vara en självklarhet och särskilt inom ett så pass politiskt prioriterat område som privatisering.

## Bakgrund

Välfärdssektorn i Sverige utvecklades på 1930-talet. Då byggdes den offentliga sektorn upp och staten blev ägare till och förvaltare av välfärdstjänsterna.<sup>1</sup> Femtio år senare, på 1980- och 1990-talen, började omfattningen på den offentliga sektorn minska och under den borgerliga regeringen 1991–1994 påbörjades en om- och avreglering av sektorn, som delvis fick sin fortsättning under socialdemokraterna

---

<sup>1</sup> Med välfärdstjänster menas de tjänster och produkter som en individ anses behöva för att kunna leva ett tillfredställande liv med avseende på levnadsstandard. Exempel på sådana produkter och/eller tjänster är vård, omsorg, utbildning och skydd.

1994–2006. Efter regeringsskiftet 2006, då Sverige återigen fick en borgerlig regering, tog privatiseringen av den offentliga sektorn ny fart och nya lagar om offentlig upphandling och valfrihetssystem trädde i kraft. Lagen om offentlig upphandling (LOU) gjorde det nu möjligt för aktörer som vill sälja tjänster till den offentliga sektorn att ta sig in på välfärdsmarknaden och när lagen om valfrihet inom handikapps- och äldreomsorgen samt av hälso- och sjukvårdstjänster (LOV) började gälla i januari 2009 fick patienter och brukare själva rätt att välja och byta leverantör av välfärdstjänster.<sup>2</sup>

## Monopolen försvinner

På många välfärdsmarknader som om- eller avreglerades på 1980- och 1990-talen hade det tidigare rätt statliga monopol. Så var det med postväsendet, järnvägstrafiken, apoteks-, tele- och elmarknaden. Samtliga dessa marknader är idag helt eller delvis privatiserade. Det enda statliga monopol som finns kvar är Systembolaget, och även här förs diskussioner om att omreglera.

Den offentliga sektorn har inte längre monopol på att producera välfärdstjänster. Privata aktörer kan nu konkurrera om att producera de tjänster som tidigare producerades av stat, landsting och kommuner. Privatiseringen av apoteksmarknaden, t.ex., har lett till att det i dag finns hela 26 apoteksaktörer. Före privatiseringen 2009 utgjorde apoteksmarknaden ett statligt monopol med Apoteket AB som enda aktör.

Låt oss ta alla dessa nya apoteksaktörer som exempel. Vad var det för argument som föregick privatiseringen av apoteken? Och hur blev det?

I proposition 2008/09:145 *Omreglering av apoteksmarknaden* menade regeringen att fler aktörer på en och samma marknad leder till effektivare marknadslösningar. De positiva förändringar som skulle bli följden av omregleringen var bl.a.:

- Kostnadsminimering inom produktion och leverans.
- Bättre service för kunderna.
- Bättre utbud av apotek och medicin.
- Lägre priser på apoteksvaror.

Här anknöt regeringen till klassisk nationalekonomisk teori i Adam Smiths efterföljd<sup>3</sup>, teorier som säger att aktörer som

<sup>2</sup> LOU (2007:1091), LOV (2008:962).

<sup>3</sup> I den skotska upplysningsfilosofen Adam Smiths klassiska verk *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* från 1776 (på svenska: *Nationernas välstånd*) analyserades den fria marknaden för första gången på ett sätt som kom att få enormt genomslag och lades till grund för den moderna nationalekonomin.



konkurrerar med varandra ständigt söker nya effektivare lösningar för att hålla sig kvar på marknaden. I regeringens tolkning, i slutet av 00-talet, innebar detta att välfärden, om skola, vård och omsorg fortsatt lydde under statligt, kommunalt eller landstingsdrivet monopol, skulle gå miste om marknads effektiviseringsdynamik. Verksamheterna skulle komma att bedrivas ineffektivt. Det i sin tur antogs leda till onödiga kostnader för skattebetalarna. För regeringen var det uppenbart att en omreglering av den offentliga sektorn skulle komma att gynna samhället i stort, såväl kvinnor och män. Blev det några förändringar på jämställdhetsområdet skulle de gå i positiv riktning.

## Vad säger forskningen?

För närvarande har omkring 17 procent av de anställda inom välfärdssektorn en privat arbetsgivare.<sup>4</sup> Majoriteten av de anställda inom offentlig sektor är dessutom kvinnor, vilket gör det extra viktigt att applicera ett jämställdhetsperspektiv på de strukturella förändringar som sker på välfärdsområdet. Kvinnor är också en viktig kundgrupp för den offentliga sektorn eftersom de i så hög grad använder dess tjänster. Kvinnor nyttjar till exempel allmänna transportmedel i högre utsträckning än män och är överrepresenterade bland apotekskunderna.<sup>5</sup>

Allt detta har det forskats på. Konkurrensverket, Konjunkturinstitutet och Sveriges Apoteksförening är några aktörer som undersökt hur privatisering av den offentliga sektorn påverkar konkurrens, utbud, prisutveckling och kvalitet.<sup>6</sup> Analyser av hur privatisering påverkar samhället har däremot *inte* problematiserat hur ovanstående reformer påverkar jämställdheten.

Nationalekonomen Carl Oreländ vid Uppsala universitet är en av de som tidigt argumenterade för att privatisering skulle leda till högre lön för kvinnor.<sup>7</sup> Om offentlig sektor skulle omvandlas till privat så skulle det gynna kvinnor, menar Oreländ.

Argumentationen såg ut ungefär så här: Om kvinnor nu inte självmant söker sig till sektorer där lönerna är högre – dvs. den privata sektorn – bör staten omvandla den offentliga sektorn och göra den privat. Eftersom lönerna är högre i privat sektor skulle det automatiskt leda till att kvinnor tjänar

<sup>4</sup> Konkurrensens konsekvenser, SNS, 2013.

<sup>5</sup> Jämställd tillväxt i Stockholms län, Länsstyrelsen i Stockholms län, 2013.

<sup>6</sup> Två separata utredningar kom fram till att kvaliteten på apoteken hade försämrats och att priserna inte har sjunkit. Se *Omregleringen av apoteksmarknaden*, Konkurrensverket 2010, och *Omregleringen av apoteksmarknaden – Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Konsumentverket 2011.

<sup>7</sup> Carl Oreländ: »Övergång till privat drift inom offentlig sektor. Högre lön för den anställda», *Ekonomisk debatt* nr. 5, 2010.

mer, menade Oreländ. Det en sådan åtgärd däremot inte skulle förändra är den slutgiltiga faktor som påverkar lönenivån för kvinnor och män, alltså kön, något Oreländ inte lyfte fram. Privatisering *kan* leda till att kvinnor som grupp får högre lön än tidigare, men inte till att de slipper diskrimineras på grund av kön – till exempel får lägre lön än män inom samma sektor. Arbetsmarknaden blir med andra ord inte jämställd bara för att välfärdstjänster privatiseras.

Individuell lönesättning är idag vanligare inom privat sektor, än i offentlig. Nu finns det socialpsykologisk forskning som menar att kvinnor socialiseras till att vara mindre risk- och förhandlingsbenägna än män och därför presterar sämre under löneförhandling.<sup>8</sup>

Forskarna menar att kvinnor som ställer högre löneanspråk straffas mer vid ett sådant beteende än män, då krav på högre lön går emot den stereotypa bilden av kvinnor. Att bryta mot omgivningens stereotypa förväntningar uppfattas som ett latent hot vilket påverkar en individs faktiska beteende.

En annan tolkning i samma fråga gör Saco (Sveriges akademikers centralorganisation) som i motsats till forskarna menar att det framförallt är kvinnor som gynnas av individuell lönesättning.<sup>9</sup> I en undersökning bland Saco:s medlemmar visar resultaten att kvinnor som löneförhandlar har en signifikant högre lön än de kvinnor som inte kallas till lönesamtal. Skillnaden var dessutom störst bland kvinnorna med de lägsta lönerna. Lönesamtal skulle således motverka lönediskriminering av kvinnor.

Sacos undersökning är gjord på de egna medlemmarna och inkluderar alltså inte kvinnor utan akademisk utbildning. Därmed går det inte att säga något generellt om kvinnor som grupp utifrån resultaten. Däremot är det intressant att de kommer fram till en annan slutsats än de socialpsykologiska forskarna. Någon generell slutsats om huruvida individuell lönesättning är positivt för kvinnor som grupp går dock inte att dra mot bakgrund av Sacos data.

Hur förhandlingsbenägen en anställd är, är dessutom inte den enda faktor som påverkar hur en individ löneförhandlar. En annan viktig faktor är den anställdas syn på sitt eget värde. Hur högt individen rankar sig själv – synen på värdet på tjänsten hon eller han utför – påverkar trovärdigheten och insatsen under löneförhandling. Kvinnor socialiseras generellt sett till en sämre självbild, vilket skulle kunna påverka

---

<sup>8</sup> Se Tomas Andrén: *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män, en kunskapsöversikt*, Konjunkturinstitutet 2012.

<sup>9</sup> Anna Ekström, Håkan Regnér och Lena Granqvist: »Kvinnor får högre lön när de förhandlar individuellt«, *Dagens Nyheter*, 7 mars 2011.

bedömningen av det egna arbetet. Det är också viktigt att ta hänsyn till vilka socioekonomiska grupper av kvinnor som gynnas av individuell lönesättning.

## En ny mansdominerad marknad

Ett argument för privatisering av vård och omsorg är att en sådan reform skulle ge möjlighet för kvinnor att kunna bli sina egna chefer och till exempel äga nystartade vårdbolag. Så argumenterar Bo Nygren från Nyföretagarcentrum och Ulla Lönn, biträdande regionchef för Svenskt Näringsliv, i en artikel från 2005.<sup>10</sup> Nygren och Lönn menar att de hinder och de glastak som hindrar kvinnor från att klättra i hierarkin på den privata och offentliga marknaden inte existerar på samma sätt på en nyprivatiserad marknad. När debatten förs, 2005, ser artikelförfattarna framför sig hur helt nya strukturer växer fram på välfärdsmarknaden.

Så blev inte fallet, kan vi konstatera i efterhand.

I dag ägs över 75 procent av småföretagen i Sverige av män.<sup>11</sup> Och i storföretagen på den privata välfärdsmarknaden – de som driver på utvecklingen – tycks mansdominansen vara minst lika stor. Katalys till exempel (en socialdemokratisk tankesmedja som följer privatiseringens konsekvenser i Sverige) beskriver mansdominansen inom styrelserna i de riskkapitalbolag som äger privata bolag inom hemtjänsten så här:

I privat hemtjänst dominerar fyra koncerner med 70 procent av marknaden. Samtliga är riskkapitalbolag. Bolagens styrelser domineras helt av män. I Capios styrelse är nio styrelseledamöter av nio män. I Ambea (som äger Carema) är det sex av åtta. I Aleris är samtliga fem i styrelsen män. I Attendos styrelse är det fem av sju.<sup>12</sup>

En liknande analys gör företagsekonomerna Elisabeth Sundin och Malin Tillmar vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling vid Linköpings universitet, 2008. I antologin *Cesam öppna dig. Forskarperspektiv på kvinnors företagande* beskriver de hur män dominerar i privata bolag där välfärdstjänster privatiserats. Forskarna ger fenomenet ett namn: *maskulinisering av den offentliga sektorn*.

De vårdbolag som männen dominerar, ägs i sin tur av några få stora bolag (företag på en konkurrensutsatt marknad kommer alltid sträva efter monopolställning). Förhållanden

<sup>10</sup> Bo Nygren och Ulla Lönn: »Privatisering av vården gynnar kvinnligt företagande«, *Norrköpings Tidningar*, 23 mars 2005.

<sup>11</sup> Källa: *De små och medelstora vård- och omsorgsföretagen*, Tillväxtverket 2012.

<sup>12</sup> Daniel Suhonen och Victor Bernhardt: *Svar på tal om vinster i välfärden*, Katalys 2013.

som råder på den traditionella privata marknaden förs här över till en nyprivatiserad välfärdssektor, där män dominerar som ägare, samtidigt som kvinnor förblir merparten av de anställda, precis som tidigare.

Privatisering av offentlig sektor i Sverige möjliggör nu för privata aktörer att göra vinst inom samhällssektorer där eventuella vinster tidigare gick tillbaka till statskassan. Ett exempel som vi sett ovan är apoteksmarknaden. Tidigare gick vinsterna från mer lönsamma apotek åt till att finansiera andra, något mindre lönsamma. Idag, på en privatiserad marknad, går icke vinstdrivande apotek – precis som andra välfärdsföretag – istället i konkurs. Besluten om var ett apotek ska placeras geografiskt – respektive läggas ner – styrs nu av en marknadslogik. Det blir färre apotek i socialt utsatta områden än i butikstäta innerstadskärnor där apoteken gärna placeras i kluster.<sup>13</sup>

Dessutom är det djupt problematiskt för en välfärdsmarknad om den inte är stabil. Det blir svårt för välfärdsconsumenten att känna sig trygg i val av vård, skola och omsorg om marknaden har ett högt flöde av aktörer som ständigt antrrar och lämnar den på ett sätt som är svårt att överblicka. Marknaden för välfärdstjänster ser inte heller ut som en typisk marknad, *just för att tjänsterna inte är vilka som helst*. Dels är det svårt att sätta pris (välfärdstjänster har inga tydliga kostnadsnivåer), dels är det svårt för kunden att föreställa sig det slutgiltiga värdet av tjänsten då kvaliteten på tjänsten sällan går att avgöra på förhand. Varorna och tjänsterna går inte heller att »ångrä», när man en gång gjort sitt val. Just därför är det extra viktigt att samtliga aktörer på marknaden för välfärdstjänster håller samma höga, jämna kvalitet.

Ett annat problem rör vinstintresset i sig. Privata aktörer har alltid ett vinstintresse, då vinstintresset är det som motiverar deras medverkan på marknaden. De privata företagen försöker hela tiden sänka kostnaderna i sina verksamheter, för att antingen skapa vinst, eller öka en redan befintlig. Går företagen inte i vinst, lämnar de marknaden. Skolor och sjukhus läggs helt enkelt ned. Privatisering leder därför alltid till försök att sänka kostnader; med nedskärningar, lägre löner, fler patienter och större barngrupper (i fallet med barnomsorg) som följd.

En stor risk med privatisering är också större klasskillnader. Privatiseringen av välfärden drabbar de grupper som inte lyckas hävda sig i det nya marknadssamhället och *skillnaderna*

---

<sup>13</sup> Siri Morawski, Ida Stadenberg, *Hur har omregleringen av apoteksmarknaden påverkat nyetablering av apotek*, Stockholms universitet, 2012.

*i villkor inom gruppen kvinnor växer.* Det är den utvecklingen vi ser idag. Apotek i förorter där kundunderlaget är begränsat läggs ner och skolan segregeras, vilket leder till problem i många utsatta områden. Socioekonomisk bakgrund påverkar individens möjligheter att göra val och styra sitt liv.

## Hög tid för jämställdhetsanalys

Är då alla privata marknader av ondo? Är marknad alltid dåligt för jämställdheten? Självklart inte. Vissa marknader, som detaljhandeln, kan mycket väl hållas privat. Men välfärdstjänster och välfärdsvårer är något annat än till exempel detaljhandeln. Dem kan inte individen välja bort. Vi behöver vård, vi behöver skola och när livet är besvärligt har vi rätt till stöd.

Här ligger skälet till att det är så viktigt att ställa sig frågan om samhället verkligen gynnas av att privatisera välfärdstjänster. Vem gynnas och finns det någon som förlorar? Hur ser det ut för olika grupper av kvinnor och män? Det är frågor som i allra högsta grad behöver analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv.

**Siri Morawski har studerat nationalekonomi och genusvetenskap vid Stockholms universitet och Humboldt-universitetet i Berlin. Idag arbetar hon på Stockholms Stadshus och frilansar som konsult.**

# **Grunda lösningar på djupgående problem**

## **En analys av kvinnors företagande i lågkonjunktur**

I samband med regeringsskiftet 2006, gjorde näringsminister Maud Olofsson kvinnors företagande till en profilfråga. Kvinnor skulle nu bidra till ökad tillväxt genom att starta och driva fler företag. Satsningen mynnade ut i det treåriga programmet *Främja kvinnors företagande*, som Tillväxtverket (tidigare Nutek) ansvarade för. Via Tillväxtverket och ute på länsstyrelser (i vissa fall kommuner) fördelades ett anslag på 100 miljoner kronor per år för insatser specifikt riktade till kvinnors företagande. Programmet som pågick fram till 2010, har sedan dess förlängts, förändrats något, och sträcker sig nu fram till denna mandatperiods slut, 2014.<sup>1</sup>

Sveriges avmattade ekonomi är inte enda anledningen till regeringens starka fokus på företagande. Betoningen på ökat entreprenörskap ska även sättas i relation till en politik som menar att välfärd kräver tillväxt och att tillväxt främst genereras med hjälp av ökad konkurrens. Företagandet behövs enligt regeringen för Sveriges välfärd.

Men att fler kvinnor startar företag väntas inte bara leda till ökad sysselsättning och högre tillväxt. Kvinnors ökade andel av företaget ska också göra Sverige jämställt. Jämställdhet antas bli en konsekvens av att fler kvinnor tar plats inom näringslivet och startar företag. I en av Tillväxtverkets rapporter analyserar företagsekonomen professor Carin Holmquist den offentliga retoriken som hon ser som väldigt

---

<sup>1</sup> I dag arbetar Tillväxtverket även riktat med de statligt finansierade företagsfrämjande stöd som finns regionalt. Frågan är också under utredning. Målet är att säkerställa kvinnors och mäns lika rätt att ta del av det generella, statliga stödet till företag.

tydlig – företagande ska främjas, företagande är bra – och skriver:

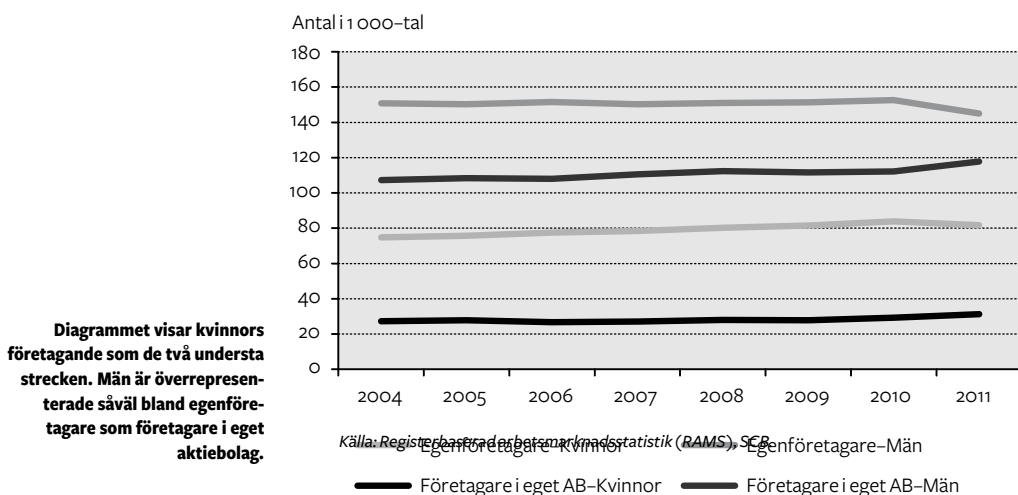
Det är på sin plats att poängtera att jag personligen ställer upp på denna retorik, jag tror också att det är bra med en företagsam befolkning i ett land och det finns mycket forskning som talar för att entreprenörskap står för nödvändig och bra förnyelse och förändring av näringsliv och samhälle.<sup>2</sup>

Kvinnors underordnade position på en hierarkisk och segregerad arbetsmarknad lyfts också fram i Tillväxtverkets och regeringens analyser som ett skäl till att främja just kvinnor inom de områden och branscher där de är underrepresenterade.

Ska man sammanfatta regeringens budskap, blir det något i stil med att ju fler kvinnor som startar företag, desto bättre. Vad som inte är lika tydligt är om kvinnors företagande är ett hjälpmedel för att nå ökad tillväxt, eller om fokus ligger på att öppna upp ett mansdominerat näringsliv för att göra det mer jämställt. Perspektiven tycks växla. Sysselsättning, jämställdhet och tillväxt knyts an till kvinnors företagande på olika sätt.

Nedanstående diagram med uppgifter från Statistiska centralbyrån från perioden 2004–2011 visar att män är överrepresenterade både som egenföretagare och företagare med eget aktiebolag.

FÖRETAGARE I ÅLDERN 20–64 ÅR, 2004–2011



2 Carin Holmqvist m.fl.: *Varför ska man främja kvinnors företagande?*, Tillväxtverket 2011, s. 12.

## Vad händer med jämställdheten?

Men är det inte av godo att integrera ett jämställdhetsperspektiv i företagandet och näringspolitiken? Patriarkala strukturer genomsyrar ju alla delar av samhället. Frågan är rimlig, och kan besvaras med ett enkelt ja. Men en lika viktig fråga, som vi försöker besvara här, är vad som händer med jämställdheten när den möter näringspolitiken och implementeras i näringslivets organisationer.

Eva Blomberg, professor vid historiska institutionen på Södertörn, menar att jämställdhet på senare år har inordnats under näringspolitiken. Hushållsnära tjänster och kvotering till börsbolagens styrelser är två exempel på näringspolitiska frågor som hon anser får stå som symboler för jämställdhet. Blombergs forskning visar också hur en ny politik kring kvinnors företagande formades efter 1990. Hon undersöker hur kvinnors företagande blev politik, vilka motsättningar som fanns och fortfarande finns i den politiken, och hur frågan idag hanterats inom rikspolitiken och i näringslivets organisationer. Blombergs slutsats är att den övergripande politiska idén om egenföretagandet som tillväxtmotor starkt knutits till tanken om jämställdhet.<sup>3</sup> Tanken att kvinnors företagande ska leda *både* till ökad tillväxt *och* ökad jämställdhet har kommit att bli så väl etablerad att den idag är svår att ifrågasätta.

Och varför skulle den ifrågasättas? Är det inte positivt att arbeta för att stärka kvinnors position inom näringslivet i tider av lågkonjunktur? Kvinnors arbetssituation påverkas ju negativt av krisen. Det nationella jämställdhetsmålet om kvinnors och mäns ekonomiska jämställdhet säger dessutom att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete, vilket i sin tur ska ge ekonomisk självständighet livet ut.<sup>4</sup> Utifrån ett sådant politiskt mål förefaller ett aktivt politiskt främjande av kvinnors möjligheter att starta och driva företag högst rimligt. Så låt oss titta på hur det faktiskt ser ut:

- I Sverige är det betydligt färre kvinnor än män som startar och driver företag. Kvinnor står för knappt en tredjedel av landets företagare.
- Tidigare forskning visar att de som i störst utsträckning drar nytta av det statliga företagsstödet är män. Mest stöd får branscher där män är överrepresenterade (byggindustri

<sup>3</sup> Eva Blomberg m.fl. (red): *Kvinnors företagande – Mål eller medel?*, SNS 2011, s. 9.

<sup>4</sup> *Mål och budget för jämställdhetspolitiken*, Regeringskansliet 2012.



och handel, t.ex.). Tillväxtverkets egna siffror visar att hela 90 procent av det statliga företagsstödet går till män.<sup>5</sup>

- Sverige har en starkt segregerad arbetsmarknad, vilket återspeglas i näringslivet. Kvinnor och män i Sverige driver visserligen företag inom alla delar av näringslivet, men andelen kvinnor respektive män skiljer sig åt beroende på näringsgren. Kvinnor dominerar inom näringsgrenar som personliga och kulturella tjänster, företagstjänster samt vård och omsorg. Män är överrepresenterade inom områden som bygg, jordbruk, tillverkning- och utvinningsindustri samt transportföretag. Generellt sett driver kvinnor dessutom i högre utsträckning än män företag med få eller inga anställda. Tabellen på nästa sida visar hur bilden ser ut om vi studerar de som är företagare och hur de fördelar sig på olika näringsgrenar.

Mot denna bakgrund är det alldeles riktigt med ett politiskt arbete som stärker kvinnors position, inte bara inom näringslivet utan på arbetsmarknaden överhuvudtaget. Så vad är problemet?

Att stärka kvinnors position på arbetsmarknaden är i sig aldrig ett problem och särskilt inte ur ett jämställdhetsperspektiv. Tvärtom utgör detta en av hörnpelarna i arbetet för ett jämställt samhälle.

För att göra det problematiska synligt, kan några tydliga frågor formuleras:

- Vad innebär regeringens satsningar på kvinnors företagande ur ett jämställdhetsperspektiv?

Frågan kan i sin tur brytas ner i två ytterligare frågor:

- Vad har de satsningar som regeringen valde att göra efter 2006 gett för resultat?
- Hur ser retoriken ut kring det främjandearbete som bedrivs för att öka kvinnors andel av företagandet?

Analysen som leder fram till svar på frågorna utgår från de nationella jämställdhetspolitiska målen:

- Jämn fördelning av makt och inflytande.
- Ekonomisk jämställdhet.
- Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.
- Mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

---

5 Uppföljning av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet, Tillväxtverket 2011 s. 5.

## En analys av kvinnors företagande i lågkonjunktur

### FÖRETAGARE 20–64 ÅR UPPDELADE EFTER NÄRINGSREN OCH FÖRETAGSFORM 2011

Procentuell fördelning och antal

Näringsgren	Kvinnor		Män	
	Egenföretagare	Egenföretagare AB	Egenföretagare	Egenföretagare AB
Jordbruk, skogsbruk och fiske	7	2	19	3
Tillverknings- och utvinningsindustri	3	6	5	11
Företag inom energi och miljö	0	0	0	0
Byggindustri	1	4	20	20
Handel	11	23	11	18
Transportföretag	1	2	6	7
Hotell och restauranger	5	6	6	3
Informations- och kommunikationsföretag	2	4	5	8
Kreditinstitut och försäkringsbolag	0	1	0	1
Fastighetsbolag	1	3	1	2
Företagstjänster	19	29	14	21
Civila myndigheter och försvaret	0	0	0	0
Utbildningsväsendet	2	4	1	1
Enheter för vård och omsorg	7	10	1	3
Personliga och kulturella tjänster m.m.	29	7	8	2
Uppgift saknas	11	0	3	0
<b>Totalt, procent</b>	100	100	100	100
<b>Antal</b>	81 600	31 400	145 000	117 800

Källa: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), SCB.

I ovanstående tabell har statistiken från s. 63, när det gäller 2011 års uppgifter, brutits ner på näringsgrenar. Då ser vi att de flesta företag som kvinnor driver återfinns inom näringsgrenar som personliga och kulturella tjänster, företagstjänster och handel. Män driver företag inom områden som byggindustri, jordbruk, tillverkning och handel.

För att kunna analysera regeringens satsningar på ett djupare plan anläggs också ett genusperspektiv. En analys baserad på kön och genus hjälper oss att förstå relationerna i en samhällsordning som separerar kvinnor och män från varandra, och dessutom värderar det ena könet högre än det andra, inte minst i ekonomiska termer.

## Vad säger resultaten?

Det är inte helt lätt att avgöra vad regeringens satsningar på kvinnors företagande inneburit, då det som gjorts på området sedan 2007 är relativt färskt. Tillväxtverket har också fått kritik för att effekterna av satsningarna har varit svåra att mäta. En analys från Tillväxtanalys<sup>6</sup> (en statlig myndighet under Näringsdepartementet) visar att Tillväxtverkets uppföljningar är så bristfälliga att det inte ens går att veta hur många som deltagit i de olika projekten.<sup>7</sup> År 2011 genomförde Tillväxtverket en egen utvärdering av det då treåriga programmet (2007–2010). Utvärderingen gjordes av en extern utredare som delvis kom fram till samma slutsats som Tillväxtanalys: att uppföljningen var bristfällig<sup>8</sup>. Trots det har Tillväxtverket fortsatt att hävda att satsningarna varit lyckade ur ett jämställdhetsperspektiv. Myndigheten anför att kvinnors företagande mellan åren 2006 och 2010 har ökat med 13 procent, vilket man menar gör Sverige unikt. De företag som drivs av kvinnor uppges också ha ökat sin nettoomsättning med 38 procent och antalet sysselsatta i dem ska ha ökat med 22 procent. Mellan 2006–2010 ska även lönenivån i dessa företag ha stigit med 44 procent.

Studerar man siffrorna lite mer noggrant finner man dock att ökningen bara speglar hur antalet företag utvecklats från ett år till ett annat. Nettoomsättningen har räknats ut med hjälp av den sammanlagda lönesumman för samtliga sysselsatta i det aktuella företaget. Det är alltså inte bara kvinnors löner som ingår i statistiken, utan även mäns. Tillväxtverket utelämnar också en rad detaljer i presentationen av siffrorna, detaljer som är ytterst relevanta för en helhetsbild av kvinnors företagande. Var finns jämförelsen med andra tidsperioder? Vilken betydelse har den nuvarande lågkonjunkturen för statistiken?

<sup>6</sup> Tillväxtanalys analyserar och utvärderar svensk tillväxtpolitik på regeringens uppdrag i syfte att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb och växande företag.

<sup>7</sup> Utvärdering av statligt finansierad företagsrådgivning, Tillväxtanalys. 2011, s. 7.

<sup>8</sup> Ramböll Management Consulting: Slututvärdering Främja kvinnors företagande, Tillväxtverket, 2011, s. 8.

Genom att vare sig förklara, fördjupa eller jämföra siffror kan regeringens satsningar för att främja kvinnors företagande framstå som en framgångssaga. Regeringen kan hävda att företagandet bland kvinnor har ökat med 13 procent sedan 2006. Men för att förstå vad 13 procent betyder, behöver siffran sättas i relation till någonting annat. Hur mycket har kvinnors företagande ökat i jämförelse med tidigare år? Och hur ser ökningen ut i jämförelse med män? När könsuppdelad statistik som jämför företagandet över tid studeras blir resultatet – och särskilt mot bakgrund av de påstådda framgångarna på jämställdhetsområdet – något annat.

Tabellerna på s. 69 visar tydligt att könsfördelningen i företagandet – alltså relationen mellan kvinnor och män – inte har påverkats av regeringens insatser.

## Faktiska resultat

Ur ett jämställdhetsperspektiv är det intressant att få veta vad främjandearbetet rent konkret inneburit för kvinnors företagande och för jämställdheten på arbetsmarknaden. Detta låter sig inte göras i nuläget. Det här beror inte bara på att Tillväxtverkets uppföljningar är bristfälliga, utan även på att främjandearbetet i mångt och mycket handlar om att leva upp till rena processmål. En stor del av främjandearbetet handlar om att synliggöra kvinnors företagande, både vad gäller själva företagandet i sig och de hinder kvinnor möter i näringslivet. Tanken är att stärka kvinnor och inspirera dem till att starta och utveckla företag. De cirka 900 särskilt utsedda »ambassadörer« (företagande kvinnor) som regeringen utnämnt ska fungera just i ett sådant syfte.

Generellt beskrivs resultaten alltför svepande. Tillväxtverket menar att programperioden 2007–2011 varit lyckad, eftersom »fler än 178 000 har haft nytta av programmet Främja kvinnors företagande»<sup>9</sup>. Men hur väl regeringens satsning på kvinnors företagande har lyckats har endast undersökts med hjälp av deltagarenkäter. Resultaten visar att programmet nått målet, men en extern utvärderare påpekar:

...det [är] inte möjligt att avgöra om dessa resultat pekar på att projekten har haft en positiv effekt på deltagarna *eller om det snarare är så att resultaten speglar den målgrupp som projekten vänt sig till* [min kurs.] [alltså, främst kvinnor som redan driver företag och som vill utveckla sin verksamhet, min anm.], det vill säga att de som deltagit i projekten redan från början hade

---

<sup>9</sup> Främja kvinnors företagande – Resultat från programperioden 2007–2011, Tillväxtverket, 2013.

## EGENFÖRETAGARE OCH FÖRETAGARE I EGET AKTIEBOLAG (20-64 ÅR), 2006-2011

Tabellerna visar antal

År	Egenföretagare		Företagare i eget AB		Samtliga företagare	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2006	77 500	151 600	26 800	108 100	104 300	259 700
2007	78 400	150 300	27 100	110 500	105 500	260 800
2008	80 300	151 100	28 100	112 400	108 300	263 400
2009	81 600	151 400	27 900	111 700	109 500	263 100
2010	83 900	152 600	29 200	112 300	113 200	264 800
2011	81 600	145 000	31 400	117 800	113 000	262 800

Källa: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), SCB.

EGENFÖRETAGARE OCH FÖRETAGARE I EGET AKTIEBOLAG  
(20-64 ÅR), 2006-2011

Tabellerna visar könsfördelning i procent

År	Egenföretagare		Företagare i eget AB		Samtliga företagare	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2006	34	66	20	80	29	71
2007	34	66	20	80	29	71
2008	35	65	20	80	29	71
2009	35	65	20	80	29	71
2010	35	65	21	79	30	70
2011	36	64	21	79	30	70

Källa: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), SCB.

Tabellerna ovan visar könsfördelningen bland företagare under perioden 2006-2011. Den översta tabellen visar antal individer, den nedre visar könsfördelning i procent.

Som synes har det i stort sett inte skett någon förändring alls av relationen mellan kvinnors och mäns företagande under den period då regeringen särskilt satsat på kvinnors företagande.

en positiv syn på sin framtid som företagare oavsett om de redan driver ett företag eller planerar att starta ett.<sup>10</sup>

Innebär nu detta att Tillväxtverket borde lägga ner verksamheten? Att arbetet för kvinnors företagande inte har betytt något? Självklart inte. Det som däremot måste lyftas fram är hur grunda analyser den förda politiken för ökad sysselsättning och jämställdhet faktiskt bygger på. Det finns stora jämställdhetsbrister i näringslivet. Arbetet för att rätta till detta kan därför inte utgå från bristfälliga eller i värsta fall obefintliga analyser. Redogörelsen och presentationen av ny statistik rymmer en uppmaning till regeringen att studera utvecklingen på detta betydelsefulla politiska fält med betydligt större noggrannhet och precision.

Det kan ju visa sig att de önskade effekterna helt uteblir. Så är det med de förhoppningar som regeringen tidigare satte till att omvandlingen av offentlig sektor ska få fler kvinnor att starta företag (se Siri Morawskis genomgång av privatiseringarnas effekter på s. 55). Färsk forskning visar också att kvinnors företagande har minskat i 9 av 16 kvinnodominerade näringsgrenar som utsatts för konkurrensättning.<sup>11</sup> Ur ett jämställdhetsperspektiv är det alltså rimligt att ifrågasätta vad en sådan politik faktiskt inneburit.

Vad som också saknas, i såväl regeringens som Tillväxtverkets presentation och tolkning av SCB:s statistik, är resonemang om sådant som *skulle kunna spela in* för graden av företagande i ett land. När arbetslösheten är hög, tenderar det så kallade nödvändighetsföretagandet att öka. Ett sådant företagande erbjuder en väg till försörjning för individen när det är svårt att få anställning. När ingen anställer en, får man helt enkelt anställa sig själv.

Regeringens och Tillväxtverkets beskrivning av de senaste årens ökning av kvinnors företagande som »unik«, bör också ställas mot det faktum att vi befinner oss i lågkonjunktur. Vad är det egentligen för företagande vi ser? Och i vilken utsträckning kan kvinnor idag leva på sina företag?

I den offentliga debatten förknippas kvinnors ökade företagande i stället med ett möjlighetsföretagande. Det vill säga; det görs underförstådda antaganden om att företag startas av lust snarare än nöd. Men vilka kvinnor startar företag för att de kan och vill – alltså har möjlighet att välja fritt mellan fast anställning och privat näringsverksamhet – och vilka startar

<sup>10</sup> Ramböll Management Consulting: *Slututvärdering av kvinnors företagande*, Tillväxtverket, 2011, s. 19.

<sup>11</sup> Se Birgitta Sköld: *Strukturerna och företaget – en longitudinell studie av kvinnors och mäns företagande i spåren av den offentliga sektorns omvandling*, Linköping Universitet 2013.

företag inom ramarna för en ren arbetsmarknadsåtgärd, eller för att det på andra sätt är nödvändigt för att trygga en försörjning? Sådana frågor svarar inte regeringen på.

## Företag i lågkonjunktur

Låt oss titta närmare på hur kvinnors företagande fördelar sig i en kommun under rådande lågkonjunktur. Statistik visar att Botkyrka söder om Stockholm har högst andel unga företagarkvinnor (18–34 år) i hela landet. Siffrorna som kom 2012 presenterades av organisationen Företagarna och lyftes fram som ett tecken på framgång.<sup>12</sup> Företagarna hade också utarbetat ett särskilt så kallat »jämfällt företagarindex« där Botkyrka hamnade högt.

Frågan är dock om Botkyrkas höga andel unga kvinnor med företag verkligen kan ses som ett tecken på jämställdhet. I denna kommun är arbetslösheten bland unga kvinnor med utländsk bakgrund hög. Samtidigt visar en aktuell studie<sup>13</sup> att det bland kommunens unga kvinnor med företag finns en överrepresentation av kvinnor med utländsk bakgrund. Hela 60 procent av de unga företagarkvinnorna i Botkyrka är utrikes födda, en siffra som skulle kunna spegla ett företagande som grundar sig i hög arbetslöshet, snarare än ett företagande med jämställda förutsättningar. Men för att ta reda på om det är så krävs ett helhetsperspektiv och studier som går djupare. Faktorer som regionala förutsättningar, sysselsättningsgrad, konjunkturläge osv. spelar in för hur statistiken bör förstås. Återigen blir det tydligt att statistik alltid måste ställas i relation till omgivande faktorer.

## Ett retoriskt fält

Under 1990-talet talades det gärna om »kvinnligt företagande« och »kvinnliga företagare«. Idag är inget av båda dessa »essentialiserande« begrepp vanligt förekommande. Numera används i stället formuleringen »kvinnors företagande«, för att undvika att anspela på ett företagande som anses vara »typiskt« för kvinnor. Fortfarande särskiljs dock kvinnors företagande från företagandet i stort – eller om man så vill, från mäns företagande, det som utgör normen. Fortfarande inom näringspolitiken formas en retorik som väldigt tydligt konstruerar kvinnor som grupp.

<sup>12</sup> Ibid., s. 9.

<sup>13</sup> Ida-Maria Linder: *Att starta och driva företag i Botkyrka – En studie om villkoren för unga kvinnors företagande*, Botkyrka kommun 2012.

Alldeles klart är det en särskild sorts kvinnor – möjlighetsföretagande och framgångsrika – som kopplas ihop med företagande i den statliga politiska retoriken. Näringspolitiken skapar idealbilder och normer för företagande kvinnor, vilket döljer det faktum att alla företagande kvinnor inte alls har samma möjligheter och förutsättningar. Det är till exempel stor skillnad i förutsättningar och villkor mellan kvinnor som antas kunna starta företag för att de vill och kan, och kvinnor som får rådet att starta företag inom ramen för särskilda åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken.

Att tala om »kvinnors företagande« som möjlighet, ett fritt val, riskerar att bortse från andra faktorer – etnicitet och klass – som *också* spelar in om vi vill få en korrekt och rättvis bild av företagande i lågkonjunktur. Statistiken från Botkyrka, och det grundna sätt på vilket den tolkas av en aktör som Företagarna, är bara ett av många tecken på att satsningarna på kvinnors företagande borde grunda sig i en betydligt mer komplex analys, om regeringen verkligen vill nå målet; att förbättra förutsättningarna för kvinnor i Sverige att trygga sin egen försörjning, och utvecklas som företagare på ett jämställt sätt.

**Ida-Maria Linder har studerat sociologi vid Göteborgs universitet. I dag arbetar hon med jämställdhetsfrågor inom kommunal förvaltning.**



**Clara Berglund**

# När kris ställs mot jämställdhet Kommunerna som vägrar

Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det är målet för den svenska jämställdhetspolitiken. Enligt målet ska flickor, unga kvinnor, medelålders och äldre kvinnor ha samma möjligheter som män oavsett var i Sverige de bor. Problemet är bara att vägen dit är lång och att det sällan finns någon som knuffar på.

Många av de beslut som påverkar oss mest fattas av kommuner och landsting. Det gäller bland annat skola, stadsplanering, vård och omsorg. Därför spelar den lokala politiken stor roll för jämställdhetsutvecklingen. I den europeiska deklARATIONEN om lokal jämställdhet som antogs av CEMR<sup>1</sup> 2006, står det:

Kommuner och regioner, som är de politiska nivåer som står folket närmast, har de bästa förutsättningarna för att motverka att skillnaderna blir bestående och för att verka för ett jämlikt samhälle. De kan, på grund av sina befogenheter och genom samarbete med alla lokala aktörer, göra konkreta insatser för att främja jämställdhet.<sup>2</sup>

Regeringen har gjort ett bra jobb med att uppmuntra kommunerna att jämställdhetsintegrera sina organisationer, verksamheter och processer. Ett första stöd på 145 miljoner kronor delades ut via Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) under perioden 2008 till 2010.<sup>3</sup> Mellan 2011 och 2013 utgår statligt stöd till jämställdhetsutveckling på lokal nivå med ytterligare 80 miljoner.<sup>4</sup>

1 CEMR – Council of European Municipalities and Regions – är ett europeiskt samarbetsorgan för nationella sammanslutningar (som svenska SKL) samt politiska ledningar på lokal och regional nivå.

2 CCRE/CEMR, s. 2.

3 Inom SKL:s särskilda program för hållbar jämställdhet (HåJ) fick 46 kommuner stöd under den första programperioden för att kunna jobba med jämställdhetsintegrering.

4 Program för hållbar jämställdhet (HåJ).

## Exempel från olika kommuner

Med högt ställda ambitioner skulle man kunna tro att jämställdhetsarbetet blomstrar i Sverige. Låt oss titta på Västerås och Eskilstuna, två industristäder med relativt lika förutsättningar vad gäller storlek, resursstyrka och social sammansättning. Båda kommunerna har fått statliga medel från SKL för att utveckla det kommunala jämställdhetsarbetet, men med olika utfall.

För att ta reda på om en kommun lever upp till sina åtaganden kan man läsa den kommunala budgeten och räkna hur många gånger nyckelord som »kvinnor«, »flickor« och »jämställdhet« nämns. Då upptäcker man om det statistiska underlaget är uppdelat på kön och om könsskillnaderna analyseras. Vidare kan man undersöka hur nyckelorden används. Berättas det om kvinnor på ett negativt sätt? Handlar det om flickors möjligheter eller om flickors problem?

Västerås stad beviljades 1,6 miljoner kronor av SKL år 2010 och skrev under den europeiska deklARATIONEN om jämställdhet på lokal nivå samma år. En snabb granskning av budgeten för 2012 visar dock att kommunen inte alls tagit jämställdhetsintegrering på allvar, i alla fall inte i styrande politiska dokument. Den könsuppdelade statistik som man förbundit sig att ta fram i och med undertecknandet av deklARATIONEN existerar inte. Kommunens utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd redovisar inte ens hur stor andel flickor och pojkar som läser på kommunala respektive fristående gymnasieskolor.<sup>5</sup> Inte heller i kommunens långsiktiga vision finns tillstymmelse till jämställdhetsperspektiv. Däremot finns mål för andra områden; såsom miljö-, näringslivs- och landsbygdsutveckling. Av detta är det svårt att dra någon annan slutsats än att jämställdhet inte ingår i kommunens framtidsvision.

Fem mil söderut, i Eskilstuna, arbetar kommunstyrelsen metodiskt med jämställdhet sedan många år. Redan år 2000 togs beslutet att alla politiska beslut ska fattas, planeras och följas upp ur ett jämställdhetsperspektiv. Sex år senare antog kommunen en handlingsplan med femton åtgärder. Eskilstuna fick även 1,9 miljoner kronor från SKL för ett större jämställdhetsprojekt. Ett av målen med projektet var att alla kommunens nämnder och styrelser skulle anta planer för jämställdhetsintegrering.

Ett exempel på att arbetet har haft betydelse hittar vi i kommunens verksamhet för psykiskt funktionshindrade. Vid en

---

<sup>5</sup> Se Västerås stads utbildnings- och arbetsmarknadsnämnds budgetunderlag, 2012.

genomgång upptäcktes att män med psykiska funktionshinder fick mer bidrag och fler insatser än kvinnor. Dessa orättvisor har man börjat arbeta bort i Eskilstuna. En annan insikt var att aktiviteterna uppmuntrade till könssegrering. Bland annat fanns väv- och sygrupper för kvinnor och datagrupper för män.

Vissa kommuner har alltså lyckas driva fram en utveckling, medan andra kommuner inte har fått utväxling för sina ansträngningar. Frågan är varför jämställdhetsintegrering på vissa håll blir ett arbetssätt och på andra håll förblir tomma ord. En förklaring är kommunpolitikerna, samt tjänstemäns, vilja att få till stånd förändringar. Därtill handlar det om att tjänstemännen måste få ett tydligt mandat från den politiska ledningen.

Jämställdhetsintegrering är en strategi, men åstadkommer i sig ingenting. Först måste det finnas en ambition om ett jämställt samhälle, därefter kan jämställdhetsintegrering bli ett sätt att komma dit. Idag är situationen ofta den motsatta. Kommuner uppmuntras att söka statliga pengar för att börja jobba med jämställdhetsintegrering; projekt startas upp, genomförs och avslutas. Men när det inte finns någon tanke om vad man vill uppnå blir det inte mycket mer än så.

Detta är vad som hänt i Kungsör. Här fick kommunen stöd av SKL 2010 för att genomföra en jämställdhetsanalys av kultur- och fritidsförvaltningen. Under nästa period förbereddes ytterligare en ansökan. I ett första skede fick man avslag, samtidigt som kommunen uppmanades att lämna in en ny ansökan. Då sade kommunstyrelsen nej. Trots att man hade kunnat få en miljon kronor i bidrag till arbetet med jämställdhetsintegrering avstod Kungsörs kommun från att söka. På ett kommunfullmäktigesammanträde ställdes frågan varför kommunstyrelsens ordförande valde att tacka nej till pengar för fortsatt utveckling av jämställdhetsarbetet. Svaret löd att det inte fanns något stöd i den egna partigruppen eller i den centrala ledningsgruppen för att intensifiera arbetet inom jämställdhetsområdet.<sup>6</sup>

Kort därefter lades den parlamentariska kommitté som jobbat med miljö, hälsa och jämställdhet i kommunen ned. Uppenbarligen tyckte kommunledningen att jämställdhetsintegrering var ett avslutat kapitel. Det finns också gott om kommuner som överhuvudtaget inte har påbörjat arbetet med jämställdhetsintegrering. I början av 2013 hade fortfarande nästan tre av fyra svenska kommuner inte skrivit under den

---

<sup>6</sup> Protokoll från Kungsörs kommunfullmäktige, 19 januari 2011.

europiska deklARATIONEN om lokal jämställdhet.<sup>7</sup> Ser man till det statliga stödet till landsting och kommuner har en klar majoritet av landets kommuner inte visat något intresse för de sammanlagt 225 miljoner som regeringen avsatt.

Otaliga kommunledningar skulle ursäkta sitt bristande jämställdhetsarbete med svaga kommunala finanser, det vill säga att de inte har råd att arbeta jämställdhetsintegrerat. Samtidigt var 2012 ett rekordår för kommunsektorn som gick med ett resultat på 19 miljarder kronor, varav kommunerna stod för 14 miljarder.<sup>8</sup>

Men det finns också många kommuner som har svårt att få ekonomin att gå ihop. Det gäller särskilt mindre kommuner där utflyttningen är stor, jobben få och arbetslösheten hög. Vård, omsorg och utbildning är de största utgiftsposterna i alla kommuner. Därför är det ofta inom dessa områden som nedskärningar görs i kristider. Här ryms verksamheter som i hög grad påverkar kvinnor, både för att 80 procent av de anställda är kvinnor<sup>9</sup>, men också för att kvinnor oftare tar ett större ansvar när den kommunala barn- och äldreomsorgen inte räcker till. Så skedde till exempel under 1990-talets lågkonjunktur. Då kunde varken staten eller kommunerna upprätthålla den välfärd som byggts ut decennierna innan. Totalt minskade antalet sysselsatta i hälso- och sjukvården, vården och omsorgen med 65 000 personer på tio år.<sup>10</sup>

När det dras ned på personal i vård och omsorg är det ändå kvinnor som fortsatt utför samma arbetsuppgifter, men utan att få betalt. Det är tydligt än idag inom äldreomsorgen. Många kommuner har skärpt reglerna för vilka som får plats på äldreboende och rätt till hemtjänst. Åtstramningen har lett till att färre äldre får hjälp från det offentliga med lättare omsorgssysslor. Istället tas denna omsorg över av anhöriga som i 70 procent av fallen är kvinnor.<sup>11</sup>

En fungerade barn- och äldreomsorg är en förutsättning för att kvinnor ska kunna förvärvsarbeta. Det är också en stor ekonomisk förlust att hälften av befolkningen i ett samhälle inte får möjlighet att bidra till det gemensamma i lika stor utsträckning. Ändå tycks vi glömma bort dessa samband i kristider.

---

7 Statistiken är från januari 2013.

8 Se *Utvecklingen av den kommunala sektorn*, skrivelse från Finansdepartementet, 15 april 2013.

9 Källa: SKL:s statistik. Antal anställda per personalgrupp 2011.

10 Källa: Anita Nyberg och forskarrapporten »Har den ekonomiska jämställdheten ökat sedan början av 1990-talet?«, i Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen, SOU 2005:66, s. 24–26.

11 Källa: *Åtstramningens pris*, av Marta Szebehely och Petra Ullmanen, rapport, Stockholms universitet, 2012.

## Slutsatser

Jämställdhetsintegrering är regeringens strategi för att kvinnor och män ska få samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ändå är det långt ifrån hela landet som arbetar efter denna princip. Det är ett tecken på att den nuvarande regeringen, likväl som tidigare regeringar, har misslyckats med sin jämställdhetspolitik.

Problemet är att den rådande jämställdhetspolitiken förutsätter att det finns en politisk vilja på den kommunala nivån, vilket det bevisligen inte alltid gör. Kommunpolitiker har möjlighet att driva igenom förändringar. Men de kan också välja att titta åt ett annat håll, eller till och med motarbeta utvecklingen.

Detta bör ifrågasättas. Ska det verkligen vara frivilligt att leverera jämställd service och verksamhet? Svaret är nej. Om vi i Sverige menar allvar med att jämställdhetsintegrering ska vara den strategi som används, måste det gälla alla landets kommuner. Precis som att en kommun är förpliktigad att hålla sin ekonomi i balans, borde det vara obligatoriskt att de gemensamma medlen fördelas rättvist mellan kvinnor och män och att den kommunala servicen och verksamheten främjar jämställdhet.

Kanske kan jämställd medborgarservice till och med bli ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål. Dessutom borde krav ställas på att myndigheters uppföljning ska ha ett könsperspektiv. Då måste myndigheterna begära att de uppgifter som rapporteras in från kommunerna ska vara uppdelade på kön.

Vidare finns det en koppling mellan ekonomisk oro och ökad ojämställdhet. Tyvärr verkar många kommuner tillåta sig att trappa ned på jämställdhetsambitionerna när budgeten är knapp. För att rädda kommunens ekonomi ligger det nära till hands att minska personalkostnaderna inom vård, omsorg och skola. Dessa besparingsåtgärder, som drastiskt förändrar tillvaron för många kvinnor, genomförs ofta utan att ifrågasättas.

Här måste vi våga slå in på nya spår och tänka annorlunda. Hur skulle det vara om politiken slutade se jämställdhet som ett problem, och istället såg jämställdhet som en del av lösningen? Ett jämställt samhälle där både kvinnor och män bidrar är ett hållbart samhälle, ekonomiskt likväl som socialt.

Clara Berglund är ordförande för Mälardalens Kvinnolobby och styrelseledamot i Sveriges Kvinnolobby. Till vardags arbetar hon som kommunikationsutvecklare på Centerpartiet.

## Budgetpropositionens uppbyggnad

## Kvinnor och män i budgeten

BNP

Utgifter 2013

Inkomster 2013

## STATSBUDGETENS ANSLAG FÖR 2013\*

Utgiftsområde		Miljarder kronor
Utgiftsområde 1	Rikets styrelse	12
Utgiftsområde 2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	16
Utgiftsområde 3	Skatt, tull och exekution	10
Utgiftsområde 4	Rättsväsendet	39
Utgiftsområde 5	Internationell samverkan	2
Utgiftsområde 6	Försvar och samhällets krisberedskap	46
Utgiftsområde 7	Internationellt bistånd	31
Utgiftsområde 8	Migration	10
Utgiftsområde 9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	62
Utgiftsområde 10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	94
Utgiftsområde 11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	40
Utgiftsområde 12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	78
Utgiftsområde 13	Integration och jämställdhet inkl. bilaga	10
Utgiftsområde 14	Arbetsmarknad och arbetsliv	67
Utgiftsområde 15	Studiestöd	22
Utgiftsområde 16	Utbildning och universitetsforskning	57
Utgiftsområde 17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	13
Utgiftsområde 18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1
Utgiftsområde 19	Regional tillväxt	3
Utgiftsområde 20	Allmän miljö- och naturvård	5
Utgiftsområde 21	Energi	3
Utgiftsområde 22	Kommunikationer	45
Utgiftsområde 23	Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17
Utgiftsområde 24	Näringsliv	5
Utgiftsområde 25	Allmänna bidrag till kommuner	89
Utgiftsområde 26	Statsskuldräntor m.m.	22
Utgiftsområde 27	Avgiften till Europeiska unionen	33
<b>Summa utgiftsområden</b>		<b>834</b>
Minskning av anslagsbehållningar		-3
<b>Summa utgifter</b>		<b>831</b>

\* Den 20 september 2012 lämnade regeringen 2013 års budgetproposition till riksdagen. Den omfattar drygt 3 000 sidor text, tabeller och diagram. Utgifterna i statens budget är fördelade på 27 utgiftsområden, där var och ett i sin tur omfattar ett eller flera sakområden. Totalt finns ett femtiotal sakområden som innehåller 500 anslagsposter.

Denna publikation är framställd  
med projektmedel från Ungdomsstyrelsen

© Sveriges Kvinnolobby 2013 och respektive upphovsman

Redaktör: Kristina Hultman

Grafisk formgivning: Kerstin Hanson

Tryck: Printografen, Halmstad 2013

ISBN: 978-91-978283-6-9