

Ljusnande framtid eller ett långt farväl ?

Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning

Redaktör : Agneta Stark



Rapport till
Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt
och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män

SOU 1997:115

Ref KB
Occ Sow



Statens offentliga utredningar

1997:115

Arbetsmarknadsdepartementet

Ljusnande framtid eller ett långt farväl?

Den svenska välfärdsstaten
i jämförande belysning

Redaktör: Agneta Stark

Rapport till

Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt
och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Genom direktiv 1994:102 den 15 september 1994 beslutades att tillsätta en särskild utredare för att kartlägga och analysera fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Den 19 maj 1995 utsågs landshövding Kristina Persson, Östersund, till utredare. Utredningen har antagit namnet *Kvinnomaktutredningen*.

Den 1 augusti 1995 tillkallades såsom vetenskapliga experter Göran Ahme, professor i sociologi vid Stockholms universitet, Anna G. Jónasdóttir, FD och universitetslektor vid Högskolan i Örebro, Inga Persson, professor i nationalekonomi vid Lunds universitet, Elisabeth Sundin, docent i företagsekonomi och biträdande professor vid tema Teknik och social förändring vid Linköpings universitet samt Eskil Wadensjö, professor i arbetsmarknadspolitik vid Stockholms universitet. Sekreterare i utredningen har varit Anita Nyberg, universitetslektor i nationalekonomi och docent vid tema Teknik och social förändring vid Linköpings universitet, och biträdande sekreterare FK Eva Lindblad.

Inom ramen för Kvinnomaktutredningen publiceras ett antal monografier och antologier. Experterna har i egenskap av redaktörer och monografiförfattare svarat för urval och utformning av de olika skrifterna, medan de enskilda artikelförfattarna ansvarar för innehållet i sina egna bidrag. Experter och artikelförfattare har arbetat under vetenskaplig självständighet.

Utredningsarbetet skall vara klart före den 31 december 1997. Skrifter publiceras dock successivt. Föreliggande skrift, *Ljusnan-
de framtid eller ett långt farväl? Den svenska välfärdsstaten i
jämförande belysning*, utgör en av rapporterna i delprojektet
Ekonomisk makt och välfärdsstaten. Redaktör är Agneta Stark.

Östersund och Linköping i augusti 1997

Kristina Persson

/Anita Nyberg

Innehåll

Ljusnande framtid eller ett långt farväl? Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning AGNETA STARK	1
I nedskärningarnas tecken. Välfärdsstaten och jämställdheten DIANE SAINSBURY & MARGRETH NORDGREN	5
Arbete – vem behöver, vem utför, vem betalar? En analysmodell med genusperspektiv AGNETA STARK & ÅSA REGNÉR	37
Har det svenska folket råd med alla sina barn? INGEGERD MUNICIO LARSSON	99
Familjepolitik och yrkesverksamhet bland kvinnor som fött barn – en internationell jämförelse SIV S. GUSTAFSSON	143
Kön och missgynnande: Svensk jämställdhetspolitik speglad i EG-domstolens policy BARBARA HOBSON	174
OM FÖRFATTARNA	219

Ljusnande framtid eller ett långt farväl?

Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning

AGNETA STARK

De bilder som vi använder i det dagliga språket säger mycket om hur vi tänker. I titeln som vi valt för denna bok finns två ord som förknippar ljus – snarare än skymning, skugga eller mörker – med sådant som är gott. Om framtiden ljusnar är det bättre än om den mörknar. Att forskare belyser är bättre än att de fördunklar. George Lakoff och Mark Johnson (1980) har visat hur starka de metaforer, bilder, är som vi dagligen använder och hur de hänger samman i stora system. Vi ”synar” argument, lämnar ”upplysningar” till den som frågar, lyfter fram fakta ”i ljuset” och ”tittar närmare på” problemen.

Många metaforer förlorar genom daglig användning nära nog sin karaktär av bild (ännu ett ljus-syn-begrepp), och får eget liv. ”Marknaden” har, nästan som en levande varelse, krävt både nedskärningar och andra åtgärder under senare tid. Men också ”marknad” är en metafor, som för tanken till vissa företeelser och gör andra företeelser nästan omöjliga att tänka. Med marknad förknippar vi konkurrens (snarare än samarbete), individuella aktörer (snarare än gruppverksamheter), rationella överväganden (snarare än impulser eller känslor), målinriktad verksamhet (snarare än vardagsvanor eller slump), medvetna val (snarare än traditioner eller rutiner) och utbyten (snarare än gåvor). Mycket få, om ens någon, har någonsin upplevt en sådan marknad i verkliga livet. Ändå är det den som är ”marknaden”, och som utsträcks att innefatta ”äktenskapsmarknaden” och ”marknaden för idéer”.

Detta är en bok där författarna sysslar med jämförelser, och med grunderna för jämförelser. Olika länder jämförs, samma land vid olika tidpunkter jämförs, tolkningar av begrepp jämförs. Vi har olika utgångspunkter, vilket både beror på vad vi behandlar och på att vi kommer från olika samhällsvetenskapliga ämnen. Statsvetare, sociologer, företagsekonomer och nationalekonomer har olika utgångspunkter, vilket tydligt framgår här.

Inbjudan till oss i forskargruppen Jämförande genusstudier vid Stockholms universitet¹ att skriva denna volym till Kvinnomaktutredningen kom från Anna G. Jónasdóttir. Siv Gustafsson, professor i nationalekonomi i Amsterdam, tackade vänligt ja till att medverka. Vår avsikt är att visa på mångfald och bredd i forskning med genusperspektiv om välfärdsstaten i vid mening, snarare än att presentera en gemensam tes.

I två bidrag i boken är nedskärningar ett tema. Nedskärningar är ett dramatiskt ord, med motsvarigheter på andra språk. Det kallas inte "nedmultning", "krympning", "nedsmältning", alla med associationer till gradvisa processer. Det kallas inte heller "beskärning", ett positivt laddat trädgårdsord.

Diane Sainsbury och Margreth Nordgren jämför nedskärningspolitikens effekter på jämställdheten i Danmark och Storbritannien. De finner att de två ländernas olika nedskärningsstrategier har olika följder, olikheter som är viktiga för jämställdheten. I Danmark har ökningen av ökningen av de sociala utgifterna i statsbudgeten varit mindre än i Storbritannien, samtidigt som den danska fattigdomsbekämpningen varit mer framgångsrik. År 1995 var arbetslösheten lägre i Danmark, och situationen för de danska kvinnorna betydligt bättre.

Arbetet, både det betalda på arbetsmarknaden och det obetalda, är utgångspunkt för Agneta Starks och Åsa Regnérs bidrag. Marknadsarbete, familjearbete, offentligt finansierat arbete och ideellt arbete bildar tillsammans ett mönster som är olika i olika länder, och som är starkt präglad av genussystemet, både vad gäller den som behöver få något arbete utfört, den som utför arbetet och den som betalar. De visar att människor utanför arbetskraften inte beskrivs tillfredsställande i dagens svenska statistik, och att de snabba förändringar som skett under 1990-talet kräver nya analyser.

Ingegerd Municio Larsson följer det svenska stödet till barnfamiljer under 50 år, och jämför förändringar i detta stöd och hur de motiverats under olika perioder. Hon visar att synen både på barn och på den framtida ekonomin förändrats under senare år. Under lång tid framställdes förbättringar för familjer med barn som önskvärda, men de måste stå tillbaka i väntan på bättre ekonomi. Att samhället har ett ansvar för alla barn betonades också. De nedskärningar som under senare år gjorts, med hänvisningar till det statsfinansiella läget, har däremot inte presenterats som avsteg från

¹ Forskargruppen, som finansieras av Riksbankens Jubileumsfond, har också till sig knuten en forskarskola som delfinansieras av Forskningsrådsnämnden.

önskvärda förbättringar, skjutna på framtiden. I stället har föräldrarnas primära ansvar för försörjningen av barnen framhållits.

Barns födelse och familjepolitikens effekter på deras mödrars yrkesarbete i Tyskland, Sverige och Storbritannien jämförs av Siv Gustafsson. Hon finner skillnader men också viktiga likheter mellan när kvinnor som fött barn återvänder till det förvärvsarbetsliv de lämnat vid barnets födelse. Hur många mödrar som går tillbaka till förvärvsarbete skiljer sig åt mellan länderna, men mönstren hos dem som gör det är likartade.

Barbara Hobson tar i bokens sista kapitel upp EU:s policy, lagstiftning och regelverk liksom EG-domstolens tolkningar och utslag i frågor som rör jämställdhet och jämför dessa med de svenska motsvarigheterna. Hon jämför både grunderna och vilka områden som satts i fokus. Hon diskuterar feministiska teorier om diskriminering i förhållande till EG-domstolens grundläggande antaganden om vem som är eftersatt, om skillnader och jämställdhet. EG-domstolen är en allt viktigare aktör när det gäller att bestämma vad jämställdhet är och vilka områden som kan vara föremål för nationell lag och policy, samt hur dessa kan utformas. Barbara Hobsons slutsatser är inte optimistiska. Hon ser risker och osäkerheter vad gäller möjligheterna att upprätthålla en stat där kvinnor faktiskt – inte bara formellt – har rätt att delta, att kombinera betalt och obetalt arbete och att aktivt forma sina villkor. De sociala risker kvinnor tar när de ansvarar för omsorgsarbete inom familjen beaktas inte. Domstolens sätt att definiera de olika inslagen i jämställdheten, som först märktes i Kalankemålet, ser Barbara Hobson som problematisk i förhållande till grupper med sämre utgångsläge än andra.

Ljusnande framtid eller ett långt farväl? Vi besvarar inte frågan. Förmodligen handlar det inte om ett val mellan två alternativ. Välfärdsstaten kommer att fortsätta att förändras och först i efterhand kan vi se någorlunda tydligt vad det var som hände, och när det hände. Men inte heller om detta kommer det att råda enighet. Det finns dock anledning att vara uppmärksam. Många tecken är oroande. De stora förändringarna sker heller inte alltid när de talats mest om dem. De har i stället kommit som bieffekter till andra beslut.

Viktiga förändringar har skett med uppgivna motiv som måste varit andra än de verkliga. Ett enda exempel: när flerbarnstillägget slopades år 1995, i en besparingsdebatt när statsfinanserna stod i centrum, hade denna nedskärning mycket litet med det akuta problemet att göra. Eftersom förändringen infördes för tillkommande, men inte för födda, barn blir besparingen väsentlig för statskassan

först efter år 2000 och fullt genomförd först år 2011. I en akut besparingsdebatt togs alltså hänsyn till en ganska avlägsen framtids statsbudget, med förhållandevis små besparingsbelopp för staten, men betydelsefulla belopp för flertalet av de berörda familjerna.

Dock behöver det inte vara fråga om ett överlagt beslut. Det kan naturligtvis i stället bero på den brådska som karakteriserat ganska många förändringar i välfärdssystem av olika slag, och inte endast i Sverige. Kanske bör också denna brådska analyseras, som en strukturell företeelse snarare än som en dramatisk tillfällig nödvändighet.

Litteratur

Lakoff, George & Johnson, Mark (1980) *Metaphors we live by*. Chicago: The University of Chicago Press

I nedskärningarnas tecken. Välfärdsstaten och jämställdheten

DIANE SAINSBURY & MARGRETH NORDGREN

1 Välfärdsstaten, nedskärningar och jämställdhet

Välfärdsstatens framväxt hör till nittonhundratalets stora förändringar. Den har kantats med kontroverser och politiska strider. Några av stridsfrågorna har rört fördelningspolitiken och förhållandet mellan staten och ekonomin. Tvister om fördelningspolitiken har huvudsakligen handlat om vilka som skall få och vilka som skall betala. Trots den stora uppmärksamheten på fördelningsfrågorna har det svenska välfärdssystemets konsekvenser för kvinnors och mäns ekonomiska resurser mindre ofta stått i centrum för intresset. I avsaknad av en grundläggande analys har åsikter om välfärdsstatens fördelningseffekter med hänsyn till könen gått isär. I dagens debatt ställs t.ex. frågan: utjämnar välfärdsstaten inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män eller förstärker den dem?

Debatten om förhållandet mellan staten och ekonomin har kretsat kring det statliga inflytandets fördelar och nackdelar. Diskussionen har präglats av en allmän förskjutning från tilltro till skepsis mot staten. På 60-talet trodde många att statliga åtgärder kunde få marknaden att fungera bättre eller att de kunde rätta till marknadskrafterna när de slog fel. Denna uppfattning utsattes för stora påfrestningar på 70-talet. Den ekonomiska tillväxten gav vika för stagflationen (kombinationen av inflation och ekonomisk stagnation). Kritiken mot välfärdsstaten hårdnade och flera bedömare ansåg att välfärdsstaten var orsaken till de ekonomiska problemen. Enligt dem var välfärdsstaten i kris och nedskärningar var nödvändiga för att bemästra krisen.

Kraven på nedskärningar är idag lika aktuella som någonsin. Samtidigt sprider sig en uppfattning om att alla nedskärningar mer eller mindre har samma verkningar. Inför framtida politiska beslut är det viktigt att förstå dels hur den svenska välfärdsstaten hittills har främjat ekonomisk jämställdhet mellan könen, dels hur olika

nedskärningsåtgärder påverkar förutsättningarna för att uppnå jämställdhet.

Det här kapitlet har två syften. Det första är att belysa hur den svenska välfärdsstaten har påverkat fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män ur ett jämförande och historiskt perspektiv. Det andra är att kartlägga ett antal länders nedskärningsstrategier för att åskådliggöra hur de framtida alternativen i den svenska politiken kan inverka på jämställdheten. Flera länder förde en ambitiös nedskärningspolitik under 80-talet. Genom att studera de olika åtgärderna och deras konsekvenser för ekonomisk jämställdhet, kan vi klargöra vilka sorters nedskärningar som starkt undergräver jämställdhet och vilka som är mindre negativa eller könsneutrala.

Dessa syften styr kapitlets uppläggning. Vi inleder med en diskussion om den svenska välfärdsstaten och jämställdheten. Istället för att ge en ingående empirisk analys av hur den svenska välfärdsstaten genom kontantöverföringar och skatter bidragit till fördelningsmönstret i kvinnors och mäns ekonomiska resurser, tar vi den svenska välfärdsstatens grunddrag som utgångspunkt och diskuterar hur de främjat jämställdheten mellan könen. Sedan behandlar vi ur ett könsperspektiv nedskärningspolitiken i ett par länder. Hur har nedskärningarna drabbat kvinnor och män respektive påverkat deras ekonomiska resurser? Har kvinnor och män drabbats lika hårt?

2 Den svenska välfärdsstaten och jämställdheten

Många författare har försökt att skildra det som är kännetecknande för den svenska välfärdsstaten och de andra nordiska länderna (t.ex. Allardt, 1986; Esping-Andersen & Korpi, 1987; Sainsbury, 1988; Kuhnle, 1990; Petersson, 1992; Stephens, 1996). De utmärkande dragen hos den svenska välfärdsstaten kan sammanfattas i följande punkter:

- Full sysselsättning har varit ett överordnat mål. Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder utgör huvudmedel för att nå detta mål, medan arbetsmarknadspolitiken i de flesta andra länder har bestått av passiva åtgärder, främst arbetslöshetssättning.
- Kontantöverföringar (eller transfereringar) kompletteras av ett stort inslag av offentliga tjänster som omfattar hela befolkningen. Utgifter för offentliga tjänster – såsom sjukvård, äldre- och barnomsorg, arbetsmarknadsutbildning samt utbildning – och utgifter för kontantöverföringar har svarat för

nästan lika stora andelar av BNP, 20–25 %. Inom vissa områden har tjänster omvandlats till "public goods", vilket har gett upphov till benämningen "social service state" (Siim 1987:3)

- Sociala rättigheter är baserade på medborgarskap eller mantalsskrivning i större utsträckning än i många andra länder. Dessa rättigheter utgör en grundtrygghet för hela befolkningen, men de flesta har ytterligare sociala rättigheter knutna till deltagande på arbetsmarknaden.
- Det svenska välfärdssystemet är förhållandevis generöst och omfördelande.
- Skatter har till stor del finansierat välfärdssystemet och sociala förmåner som ersätter inkomstbortfall är skattepliktiga.
- Behovsprövade förmåner har undanträngts och utgör en obetydlig bråkdel av välfärdssystemet.

Vad har dessa utmärkande drag haft för betydelse för att förstärka kvinnornas generellt sett sämre ekonomiska resurser och därmed främja jämställdheten?

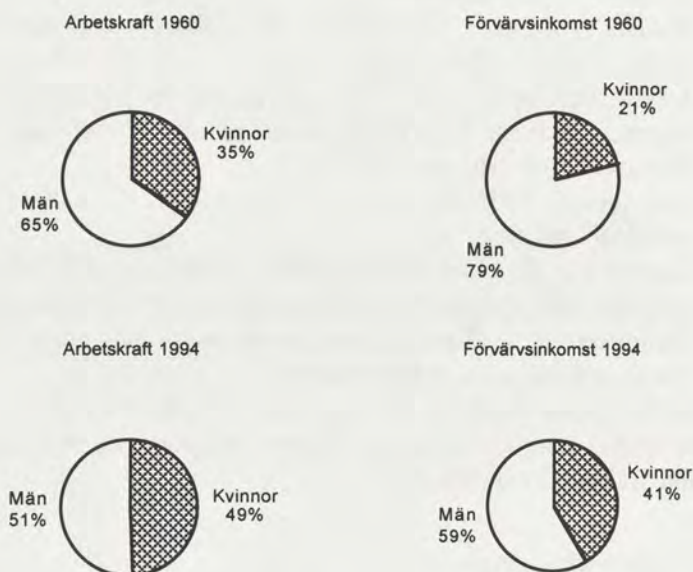
Full sysselsättning

Den fulla sysselsättningspolitiken har, när den kom att gälla både kvinnor och män,¹ spelat en oerhört viktig roll för att öka kvinnors ekonomiska resurser. Kvinnors andel av arbetsinkomsterna har stigit. Deltagande på arbetsmarknaden har också givit kvinnor nya sociala rättigheter. Vikten av dessa två företeelser förstås bättre om vi ser dem ur ett historiskt och jämförande perspektiv.

Vid mitten av 90-talet var kvinnors andel av den totala förvärvsinkomsten drygt 40 procent i Sverige jämfört med något över 20 procent 1960 (se figur 1). Denna ökning beror på kvinnornas högre förvärvsfrekvens och en minskning i skillnaderna mellan kvinnors och mäns löner. År 1995 fanns 80 procent av alla kvinnor i arbetsför ålder i arbetskraften (SOU 1996:56, s. 23–24), medan siffran för 1960 var 50 procent. Idag utgör kvinnorna nästan hälften av arbetskraften. Att de inte har hälften av inkomstkakan beror på deras kortare arbetstider och de återstående löneskillnaderna, vilket belyses i andra delar av Kvinnomaktutredningen (kommande rapport om löner och arbetsinkomster, red. Eskil Wadensjö).

¹ Full sysselsättning och den aktiva arbetsmarknadspolitikerna var ursprungligen inriktad huvudsakligen på män. Kvinnor utgjorde knappt 15 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen 1960, men tidigt på 1970-talet ökade kvinnornas andel till hälften av deltagarna (Adams & Winston, 1980: 186). Samma trend gäller också för beredskapsarbeten (Ruggie, 1984: 157).

Figur 1 Kvinnors och mäns andel av arbetskraften och förvärvsinkomsten 1960 och 1994

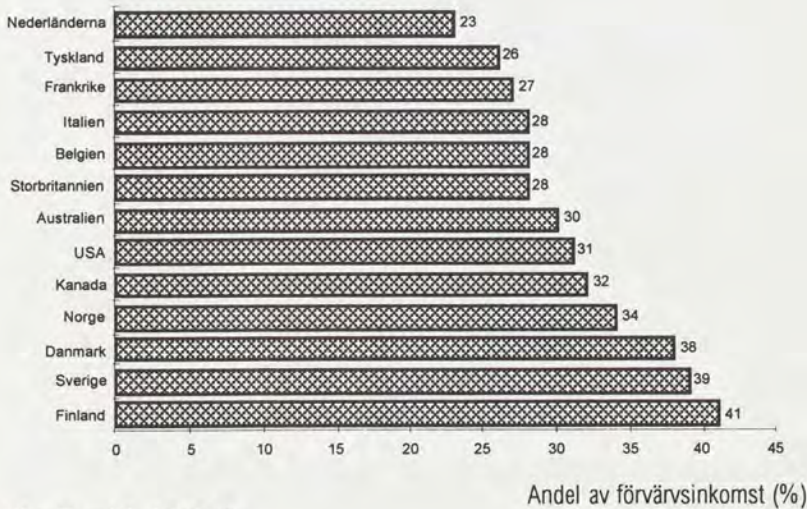


Källor: SCB 1962: 38–39, SCB 1996a: 16–17, cf. 32, AKU Årsmedeltal 1994: 1–2, AMS 1961: 1–2

Figur 2 visar kvinnornas andel av inkomstkakan i tretton länder vid mitten av 80-talet. Deras andel var minst i Nederländerna och störst i Finland. Ur ett jämförande perspektiv var det bara finska kvinnor som hade en större andel av inkomstkakan än svenska kvinnor (se figur 2).

Hur stor kvinnornas andel blir avgörs av förvärvsfrekvens, arbetstidens längd och löneskillnader mellan könen. Tabell 1 ger oss möjligheten att studera vikten av och samspillet mellan dessa faktorer i de tretton länderna. Tabellen redogör för kvinnornas förvärvsfrekvens, sysselsättningsgrad och inkomstskillnader mellan heltidsanställda kvinnor och män.

Figur 2 Kvinnors andel av förvärvsinkomsten i 13 länder



Källa: Gornick 1995:18

Som framgår av tabell 1 förklaras de holländska kvinnornas lilla andel av inkomstkakan främst av en låg förvärvsfrekvens och en utbredd förekomst av deltidarbete. Däremot var inkomstskillnaderna mellan heltidssysselsatta kvinnor och män mindre än i Finland, USA, Storbritannien och Tyskland. Kanske mer förvånansvärt är hur liten skillnad det är mellan de svenska och finska kvinnornas andelar av inkomstkakan (39 respektive 41 procent) med hänsyn till de stora olikheterna i heltidssysselsättning. Finskorna hade det högsta procenttalet heltidssysselsatta och svenskorna det lägsta. Gentemot kvinnorna i övriga länderna är detta sätt att redovisa något missvisande. *Trots svenskornas låga siffra för heltidssysselsatta gör deras höga förvärvsfrekvens att en större andel av alla svenska kvinnor arbetade heltid än i alla övriga länder utom USA och Kanada.*

Tabell 1 Kvinnors förvärvsintensitet, löner och andel av arbetsinkomsten i tretton länder

	% sysselsatta	% heltid av de syssel- satta	% heltid av kvinnor i arbetsför- ålder	Kvinnors årsinkomst i % av männens*	Kvinnors andel av hela förvärvs- inkomsten
Finland 1987	70,2	89,8	63,0	77	41
Sverige 1987	77,3	44,8	34,6	84	39
Danmark 1987	62,7	—	—	—	38
Norge 1986	57,7	—	—	—	34
Canada 1987	61,3	65,2	39,9	68	32
USA 1986	58,2	67,4	39,2	63	31
Australien 1986	53,0	57,4	30,4	76	30
Storbritannien 1986	56,2	50,7	28,5	67	28
Belgien 1985	35,9	67,5	24,2	80	28
Italien 1986	31,0	—	—	—	28
Frankrike 1984	51,7	—	—	—	27
Tyskland 1984	45,1	63,7	28,7	70	26
Nederländerna 1987	32,8	47,5	15,6	78	23

* Heltidssysselsatta kvinnor och män.

Källa: Gornick, 1995:18

Kvinnornas inträde i arbetslivet har också förstärkt deras sociala rättigheter. I tabell 2 visas utvecklingen sedan 1970 då 60 procent av kvinnorna hade ett förvärvsarbete.

Könsskillnaderna i sociala rättigheter, knutna till deltagande på arbetsmarknaden, har minskat mycket kraftigt. Vid 90-talets mitt finner vi den minsta skillnaden mellan könen vad avser berättigande till inkomstrelaterad sjukpenning. Andelen män med rätt till inkomstrelaterad sjukpenning nådde sin topp på 80-talet och andelen kvinnor på 90-talet. De senaste åren har båda köns andel sjunkit på grund av den höga arbetslösheten och på grund av en minskad förvärvsfrekvens.

Tabell 2 Kvinnors och mäns sociala rättigheter knutna till deltagande på arbetsmarknaden 1970–1994

	1970	1980	1990	1994
Sjukförsäkring				
% kvinnor i arbetsför ålder (16–64)	54,9	76,7	83,4	76,5
med rätt till inkomstrelaterad sjukpenning				
% män i arbetsför ålder (16–64)	87,6	88,6	87,1	79,8
med rätt till inkomstrelaterad sjukpenning				
Arbetslöshetsförsäkring				
% kvinnor i arbetskraften	43,2	74,2	84,2	94,7
som är försäkrade				
% män i arbetskraften	66,6	73,4	75,2	83,9
som är försäkrade				
% arbetslösa kvinnor	19,0	42,8	58,7	78,4
som får arbetslöshetsersättning				
% arbetslösa män	49,0	56,3	59,7	82,6
som får arbetslöshetsersättning				
ATP				
% kvinnliga ålderspensionärer med egen	3,3	20,6	50,7	59,6
ATP som överstiger minimipension				
(folkpension + pensionstillskott)				
% manliga ålderspensionärer	23,3	67,7	89,1	91,8
med ATP som överstiger minimipension				
% kvinnliga förtidspensionärer	13,2	31,5	59,3	68,2
med ATP som överstiger minimipension				
% manliga förtidspensionärer	44,3	67,9	78,6	80,5
med ATP som överstiger minimipension				

Källor:

Allmän försäkring 1970: 44, 282, 303; 1980: 106–107, 269–270, 291;
 Socialförsäkring 1989 och 1990: 35, 199, 229;
 Socialförsäkring 1993 och 1994: 4, 64, 212;
 Rapport från utredningsenheten 1990:12;
 Arbetsmarknadsstatistik, december 1994: 24;
 De erkända arbetslöshetskassornas verksamhet 1970: 4;
 De erkända arbetslöshetskassorna och Det kontanta arbetsmarknadsstödet år
 1980: 3,
 AKU års medeltal 1970: 1, 115; 1980 (exkl. april) 1, 125; AKU 1990 november,
 1994 december.

Den största förändringen har skett i fråga om arbetslöshetsersättning. År 1970 fick knappt 20 procent av de arbetslösa kvinnorna ersättning, jämfört med nära 80 procent vid mitten av 90-talet. Sedan 1980 har kvinnor i arbetskraften varit medlemmar i arbetslöshetskassorna i större utsträckning än männen. Samtidigt har de arbetslösa kvinnorna saknat arbetslöshetsersättning i högre grad än de arbetslösa männen. En möjlig förklaring är att kvinnorna har utgjort en större del av befolkningen utanför arbetskraften. När

dessas kvinnor har sökt arbete utan att få ett, saknar de rätt till arbetslöshetsersättning.

Det största kvarvarande gapet gäller ATP-förmåner. Den officiella statistiken om ATP-förmåner ger en alltför ljus bild. Den omfattar alla utbetalningar, även belopp som är mindre än pensionstillskottet för pensionär med ingen eller låg ATP.² Det innebär att statistiken inkluderar personer som inte har vunnit någonting pensionsmässigt genom att förvärvsarbeta. I tabell 2 redovisas endast kvinnors och mäns ATP-förmåner som överstiger minimipensionen (folkpension + pensionstillskott) – de pensionärer som har fått en bättre pension än den de skulle ha fått genom sina sociala rättigheter baserade på medborgarskap. Om vi räknar på detta vis är skillnaderna större mellan kvinnors och mäns rättigheter baserade på arbetsmarknaden. År 1994 fick till exempel 90 procent av alla kvinnliga förtidspensionärer och 91 procent av alla manliga förtidspensionärer ATP-förmåner. Men siffrorna för dem med ATP-förmåner som översteg minimipensionen var 68 respektive 80 procent.

I ett antal andra länder har inte samma utjämning i sociala rättigheter ägt rum, trots att en växande andel kvinnor förvärvsarbetar. Ett par slående exempel är USA och Storbritannien, där kvinnornas sociala rättigheter inte har ökat i en takt som motsvarar deras procenttal i arbetskraften. Andelen amerikanska kvinnor med pension baserad enbart på egen arbetsinsats stagnerade under 60-talet och har sjunkit sedan 1970. I Storbritannien var 1990 två tredjedelar av alla kvinnliga pensionärer beroende av makens sociala rättigheter (Sainsbury 1996, kap. 5 och 8).

Med andra ord kan man inte sätta likhetstecken mellan kvinnors förvärvsarbete och deras sociala rättigheter baserade på deltagande på arbetsmarknaden. I regel måste de förvärvsarbetande uppfylla ytterligare villkor – till exempel om inkomst, pensionspoäng, arbetstid per vecka eller år, inbetalning av egenavgifter – för att vara berättigade till dessa sociala förmåner.

Två omständigheter har lett till den gynnsammare utvecklingen i Sverige. Även om en stor andel svenska kvinnor arbetar deltid (närmare 40 procent 1995), har en minskning av kort deltidsarbete – mindre än 20 timmar per vecka – skett de senaste två decennierna. Omkring 5 procent av kvinnorna arbetade kort deltid 1995 och

² Statistik om ATP baserad på taxering kan också ge en felaktig bild därför att man inte skiljer mellan egen pension och änkepension. Till exempel uppges i Levnadsförhållanden (1993), rapport om pensionärer, att endast 23 procent av de kvinnliga pensionärerna enbart hade folkpension (inkl. pensionstillskott) 1990. Det kan lätt ge intryck av att 75 procent har egen ATP.

det fanns knappast någon skillnad mellan kvinnor med barn under 17 år och alla förvärvsarbetande kvinnor (SOU 1996:56, s. 24 och s. 44–45). Därmed uppfyller de flesta kvinnliga löntagarna bestämmelserna om arbetstid per vecka för att vara berättigade till de sociala förmåner som är knutna till arbetsmarknaden. Den andra faktorn är lönesättningssystemet. Kvinnor som arbetar deltid får oftast samma timlön som en heltidsarbetande med samma jobb. Det betyder att deltidssarbetande kvinnor vanligtvis uppfyller inkomstkraven för berättigande till sociala förmåner.

Offentliga tjänster

Den omfattande servicesektorn har varit till stort gagn för kvinnor både som producenter och konsumenter. Sverige har haft den största andelen anställda i den offentliga sektorn (ungefär en tredjedel) och den högsta andelen offentligt anställda i social- och utbildningssektorn. Av de offentligt anställda är den överväldigande delen kvinnor – 72,7 procent 1995, en liten ökning jämfört med 1990 (SOU 1996:56, s. 139, egen beräkning).³ Och av alla kvinnor i arbetskraften 1995 var drygt hälften offentligt anställda.

Genom den offentliga sektorns expansion kom en miljon nya jobb till mellan 1960 och 1990 (SCB 1990:8; SOU 1996:56 s. 139). De nya jobben fanns inom hälso- och sjukvård, kommunernas socialsektor (barn- och äldreomsorg) och utbildning. Till exempel anställdes ungefär 30 procent av samtliga kvinnor som började förvärvsarbeta under perioden 1973–83 inom hälso- och sjukvården (SCB 1985:116). I stort sett är det kvinnor som producerar offentliga tjänster. Det obetalda omsorgsarbetet som tidigare utfördes i hemmet har delvis omvandlats till betalt arbete inom den offentliga sektorn.

Många kvinnor hamnade i låg- och mellanställningar inom vården och skolan. Samtidigt har kvinnornas andel bland åtråvärda yrken inom den offentliga sektorn också ökat. Andelen kvinnliga läkare steg från något över 10 procent 1960 till nära 35 procent 1990 (Nordgren, 1995). Liknande mönster finns för jurister, universitetslärare, tandläkare, psykologer, ekonomer och statistiker.⁴

³ Mellan 1990 och 1995 försvann nära 300 000 jobb från den offentliga sektorn – en minskning med nära 20 procent. Trots att ett större antal kvinnor förlorade sina jobb särskilt inom kommunsektorn, försvann vart fjärde jobb bland de manliga anställda inom den offentliga sektorn, jämfört med vart sjunde jobb bland de kvinnliga anställda.

⁴ För domstolsjurister ökade andelen kvinnor från 7 % till 37 % mellan 1960 och 1990, universitetslärare från 10 % till 32 %, psykologer från 17 % till 69 % och ekonomer från 10 % till 40 % (Statistisk årsbok 1963: 32–33, Statistisk årsbok

De offentliga tjänsterna konsumeras av både kvinnor och män, men delvis på olika områden och av kvinnor i högre utsträckning än män. Kvinnor använder sig av sjukvården, kollektivtrafiken och vuxenutbildningen, medan män har dragit fördel av offentliga idrottsplatser, vägbygget och forskarutbildningen.

Offentliga tjänster har betydelse för människors ekonomiska resurser på två sätt. Tillgång till offentliga tjänster styrs inte av marknadspriser. Resurssvaga grupper får utnyttja de offentliga tjänsterna och deras inkomster kan användas för att tillgodose andra behov. Utöver att ha gett jobb har offentliga tjänster – särskilt utbildning och barnomsorg – främjat kvinnors sysselsättningsmöjligheter. Daghem och barnomsorg har ofta varit en förutsättning och har underlättat för mödrarnas fortsatta sysselsättning.

Sociala rättigheter baserade på medborgarskap

Medborgarskap/mantalsskrivning som grund för sociala rättigheter anses främja jämlikhet därför att rättigheterna omfattar alla. Betydligt mindre uppmärksamhet har ägnats åt hur sociala rättigheter baserade på medborgarskap främjar jämställdheten. Två väsentliga punkter som knappast nämnts i debatten om välfärdsstaten bör lyftas fram i detta sammanhang. Den första är att *sociala rättigheter baserade på medborgarskap inte gör någon skillnad mellan betalt och obetalt arbete*. Den som ansvarar för obetalt arbete har samma rättigheter som den som utför betalt arbete. Den andra punkten är att *sociala rättigheter baserade på medborgarskap omintetgör äktenskapets påverkan på berättigande till sociala förmåner*. Gifta och ogifta personer har samma sociala rättigheter och rättigheterna är lika för äkta makar. Sammanfattningsvis utmanar sociala rättigheter grundade på medborgarskap/mantalsskrivning en ordning där de sociala rättigheterna är baserade på en traditionell arbetsdelning mellan könen i samhället och i familjen. Sociala rättigheter baserade på medborgarskap har givit kvinnor individuella rättigheter och därmed stärkt deras autonomi och ekonomiska resurser.

Varför har man missat den betydelse sociala rättigheter baserade på medborgarskap har för jämställdheten mellan könen? En orsak kanske har varit tendensen att underskatta den generella politikens slagkraft. I debatten har man hävdade att den universella välfärdsstaten är en myt och att inkomstrelaterade förmåner successivt har

1996: 184-185). Siffrorna är framräknade på basis av statistik över den yrkesverksamma befolkningen, inte utbildningsstatistik.

överskuggat förmåner som är baserade på medborgarskap. Det skall inte förnekas att inkomstrelaterade förmåner har blivit allt viktigare sedan 50-talet och idag står de för omkring 70 procent av alla kontantöverföringar.⁵

Men detta synsätt har tre brister. 1) I jämförelse med de flesta andra välfärdsstater har sociala rättigheter baserade på medborgarskap betydligt större räckvidd i Sverige. 2) Diskussionen om den ökade betydelsen av inkomstrelaterade förmåner gäller kontantöverföringarna och tar inte hänsyn till offentliga tjänster och deras framväxt. 3) Inkomstrelaterade förmåner har inte satt de generella förmånerna ur spel. Inkomstrelaterade förmåner kompletterar de generella förmånerna och tillsammans bidrar de till omfördelning. Det svenska välfärdssystemets omfördelningseffekter skulle bli mycket annorlunda om de generella förmånerna inte fanns med.

Generösa förmåner och omfördelningseffekter

Det svenska välfärdssystemet erbjuder generösa förmåner. Ersättningsnivåer, utbetalningstidens längd och strängheten i villkoren bestämmer förmånernas generositet. På 70-talet höjdes ersättningsnivån till 90 procent i de socialförsäkringar som skyddar mot inkomstbortfall. Utbetalningstider för arbetslöshetsersättning och föräldraförsäkringar har förlängts sedan mitten av 70-talet. Villkoren för förtidspensionering mjukades också upp.

Men generösa förmåner hör, vad gäller transfereringar, inte till den svenska välfärdsstatens särdrag. Även före nedskärningarna i det svenska systemet på 90-talet hade andra länder lika generösa eller generösare ersättningsnivåer än Sverige. Till exempel har både Tyskland och Norge haft en sjukpenning som ersätter 100 procent av inkomstbortfallet och Nederländerna har en moderskapspenning med samma ersättningsnivå. Några länder – Danmark, Nederländerna och Belgien – betalar ut arbetslöshetsersättning under en längre tid än Sverige. Till slut visar kontantöverföringarna mätt i andelen av BNP att andra länder har ett generösare välfärdssystem än Sverige. Trots allt är de svenska förmånerna överlag generösa och om man tar de offentliga tjänsterna med i beräkningarna ökar bilden av generositeten.

Starka omfördelningseffekter bör räknas som ett kännetecken hos det svenska välfärdssystemet. Trots att generösa förmåner inte är ett unikt drag hos den svenska välfärdsstaten, har omfördel-

⁵ Vid slutet av 60-talet stod de inkomstrelaterade förmånerna för bara en tredjedel av alla kontantöverföringarna.

ningseffekterna här varit mera vittomfattande än i många andra länder. Tabell 3 belyser välfärdssystemens omfördelningseffekter för flera länder i början av 80-talet. Den visar ojämnheten i fördelningen av marknadsinkomsterna (förvärvsinkomster + kapitalinkomster) och de disponibla inkomsterna för hela befolkningen i tio olika länder. De disponibla inkomsterna är de inkomster som man förfogar över efter att olika bidrag betalats ut och inkomstskatter och försäkringsavgifter betalats in. Ojämnheten i fördelningen har mätts med Gini-koefficienten. Ju högre Gini-koefficientens värde desto större är ojämnheten i inkomstfördelningen. Vårt mått på den omfördelande effekten består av minskningen av ojämlikhet i fördelning av den disponibla inkomsten jämfört med marknadsinkomsten, dvs. den procentuella förändringen mellan de två.⁶

Tabell 3 Välfärdssystemets omfördelande effekt i tio länder 1979–1983

	Gini-koefficient marknadsinkomst	Gini-koefficient disponibelinkomst	Procentuell förändring av Gini-koefficienten (Transfereringar och skatters effekt)
Australien	0.414	0.287	0.31
Canada	0.387	0.293	0.24
Frankrike	0.471	0.307	0.35
Nederländerna	0.467	0.293	0.37
Norge	0.384	0.234	0.39
Storbritannien	0.393	0.264	0.33
Schweiz	0.414	0.336	0.19
Sverige	0.417	0.197	0.53
Tyskland	0.407	0.252	0.38
USA	0.425	0.317	0.25

Källa: Mitchell 1991:127

I alla länder är inkomstfördelningen jämnare för den disponibla inkomsten än för marknadsinkomsten. Det finns dock stor variation mellan länderna. Av de tio länderna var minskningen i ojämnheten störst i Sverige tidigt på 80-talet och de disponibla inkomsterna var jämnare fördelade i Sverige än i de andra länderna. Under 80- och 90-talen ökade inkomstspridningen i Sverige, men det svenska välfärdssystemets omfördelande effekt var fortfarande mycket stor

⁶ Omfördelningsmättet = Gini-koefficienten för marknadsinkomster - minus Gini-koefficienten för den disponibla inkomsten dividerad med Gini-koefficienten för marknadsinkomster (Mitchell 1991: 122).

vid mitten av 90-talet (Jansson & Sandqvist, 1993: 9–11; Korpi & Palme, 1993; OECD 1995: 46; Palme 1996:19; SCB 1996b: 3).

Vad är det som ligger bakom de stora omfördelningseffekterna i det svenska välfärdssystemet? De uppnås både genom kontantöverföringarna och skatterna. Men det är transfereringarna som svarar för merparten av effekten och både de generella och inkomstrelaterade förmånerna spelar en roll. De generella förmånerna ger en grundtrygghet och kommer hela befolkningen till godo. Utan de generella förmånerna skulle transfereringarna i större grad avspegla inkomstskillnader. De inkomstrelaterade förmånerna täcker de flesta människor. De gör att avståndet mellan personer utan och med förvärvsinkomst inte är så stor som om alla förmånstagare endast fick ett enhetligt grundbelopp. Med andra ord har de inkomstrelaterade förmånerna en utjämningseffekt gentemot de förvärvsarbetande. Inkomst- och behovsprövade förmåner ökar de sämst ställdas ekonomiska resurser. Slutligen har skatterna på sociala förmåner haft en utjämningseffekt, vilket huvudsakligen har verkat till kvinnornas förmån. Inkomstrelaterade förmåner avspeglar löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Efter skatt är dessa skillnader kraftigt reducerade. De generella förmånerna är däremot skattefria, liksom de bidrag som är inkomst- och behovsprövade.

För att visa hur omfördelningen kommer kvinnor till godo kan vi ta ett par konkreta exempel. Man har uppmärksammat de stora skillnaderna i kvinnors och mäns pensionsinkomster som en följd av ATP- och avtalspensionssystemens utveckling. Gapet mellan kvinnors och mäns genomsnittliga pensionsinkomster var hela 40 procent 1990, medan skillnaden i deras medeldisponibla inkomst endast var 10 procent (Sainsbury, 1996: 165–166). Ett annat exempel är transfereringarnas betydelse för ensamstående föräldrars disponibla inkomster. År 1990 svarade kontantöverföringarna för ungefär hälften av deras disponibla inkomster (Jansson & Sandqvist, 1993: 23), vilket är en ökning jämfört med tidigare. Till sist bör det poängteras att den svenska välfärdsstatens omfördelande effekter också omfattar förmåner i natura som hälso- och sjukvård, utbildning, barnomsorg, färdtjänst och andra transportmedel – vilket inte fångas i tabell 3.

Välfärdsstatens finansiering

Skatter och arbetsgivaravgifter finansierade den svenska välfärdsstaten fram till 90-talet. Individuella försäkringsavgifter utvecklades vid mitten av 70-talet och de har knappast spelat någon roll sedan dess. Skatter som finansieringskälla har omfördelningseffek-

ter. Personer utan inkomst betalar ingen skatt, men de mottar sociala förmåner. Låginkomsttagare betalar mindre skatt, men får samma förmåner. Arbetsgivaravgifter i Sverige har, i motsats till de flesta andra länder, finansierat förmåner som omfattat hela befolkningen (t.ex. den allmänna tandförsäkringen, folkpensioner m.m.). Detta har inneburit en omfördelning till personer med ingen eller låg inkomst. Sambandet mellan tillgång till sociala förmåner och deras finansiering har därmed brutits. De resurssvaga hade lika tillgång som de resurstarka och denna utjämning har ofta varit till fördel för kvinnor.

Socialförsäkringsavgifter har varit en huvudkälla till välfärdsstatens finansiering i flera andra länder. Egenavgifter bygger på idén om intjänade sociala rättigheter. En konsekvens är att de personer som inte betalar försäkringsavgifter inte är berättigade till sociala förmåner eller får starkt reducerade förmåner. Detta har drabbat kvinnor mycket oftare än män. En annan orättvisa hos socialförsäkringsavgifterna uppstår när de har ett tak över vilket man inte behöver betala avgifter på inkomsten. Med en sådan konstruktion betalar höginkomsttagare en mindre andel av sina löner i avgifter än övriga. Ytterligare ett drag som gynnar höginkomsttagare är när socialförsäkringsavgifter är avdragsgilla. Båda dessa konstruktioner är till nackdel för kvinnor därför att de är så få bland höginkomsttagarna. Kvinnor betalar avgifter som utgör en högre andel av deras löner än män. Till sist finns det fall där personer – de flesta kvinnor – har betalat in avgifter utan att ha fått ut några förmåner. Så kallade "bortkastade avgifter" uppstår i ett välfärdssystem, där man måste betala in avgifter under en viss period eller till ett visst belopp innan man är berättigad till förmåner.

Behovsprövade förmåner och fattigdom

Successivt har behovsprövade förmåner avvecklats. De har ersatts dels med den generella välfärdspolitik, dels med inkomstprövade förmåner.⁷ Ålders- och invaliditetspensioner samt barnbidrag och moderskapspenning, som tidigare var behovsprövade eller hade behovsprövade inslag, kom att omfattas av den generella välfärdspolitik. Inkomstprövning har varit viktig i fråga om bostadsbidrag. De senaste decennierna har behovsprövade förmåner utgjort blott en liten bråkdel av alla sociala utgifter.

⁷ Skillnaden mellan behovsprövade förmåner och inkomstprövade förmåner ligger i att behovsprövning omfattar alla tillgångar medan den sistnämnda tar hänsyn enbart till inkomsten.

Behovsprövade förmåner har ofta varit till den gifta kvinnans nackdel, därför att det är *familjeinkomsten* som provas. Följaktligen kan en gift kvinna gå miste om en sådan förmån på grund av makens inkomst. Som exempel kan nämnas invaliditetspensioner. Fram till 1960 bestod de av ett grundbidrag och ett behovsprövat tillägg som utgjorde huvuddelen av pensionen. Då fick nästan alla pensionsberättigade gifta kvinnor grundbidrag men inte tillägget, medan de gifta männen fick bägge (Sainsbury, 1996: 64). Behovsprövade förmåner kan också motarbeta yrkesarbete bland gifta kvinnor. Kvinnans arbetsinkomst kan leda till att familjen förlorar sociala förmåner som är behovsprövade. Så länge behovsprövade förmåner bestäms av familjeinkomsten kan familjeförhållanden påverka ens rättigheter till sociala förmåner.

Idag kvarstår de viktigaste behovsprövade förmånerna som det yttersta skyddsnätet i form av socialbidrag. Socialbidragen (tidigare socialhjälp) utgör den sista utvägen för att motverka fattigdom. Fram till 1970 var kvinnor i majoritet bland socialhjälpstagare i den vuxna befolkningen. Sedan tidigt 70-tal har männen utgjort mer än hälften av de vuxna som har socialhjälp och senare av socialbidrag. Detta förhållande är mycket ovanligt.⁸ I många länder är det kvinnor som dominerar bland mottagare av behovsprövade förmåner (Sainsbury, 1993: 85–87; 94–95; Mitchell, 1992).

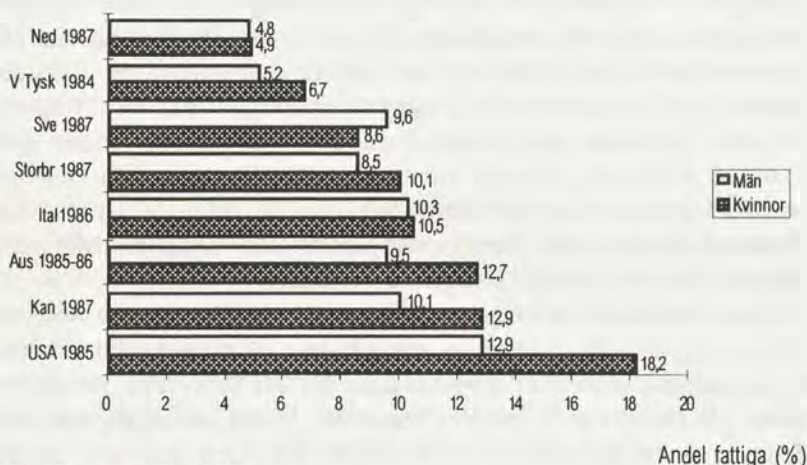
Kvinnor har ofta dominerat bland de fattiga. I figur 3 anges fattigdomskvot för kvinnor och män i arbetsför ålder vid mitten av 80-talet i nio länder. Fattigdomsgränsen definieras som en disponibel inkomst som är lägre än 50 procent av medianinkomsten i varje land.⁹ Beräkningarna tar hänsyn till hushållens storlek. I alla länder utom i Sverige finns en högre andel kvinnor som lever i fattigdom, även om skillnaderna är mycket små i Italien och Nederländerna. Det märkliga är den högre andelen män i det svenska fallet.¹⁰

⁸ Detta förhållande har också rätt i Finland och Norge på 80- och 90-talen, men inte i Danmark.

⁹ Det bör påpekas att denna sorts definition påverkas av inkomstfördelningen, medan en definition som bygger på ett fast belopp inte är känslig för förändringarna i inkomstfördelningen.

¹⁰ I Danmark och Finland var en högre andel män fattiga i jämförelse med kvinnor på 1980-talet, men på tidigt 90-tal var läget omvänt.

Figur 3 Procent kvinnor och män i fattigdom vid mitten av 1980-talet i åtta länder



Källa: Casper et al., 1994

Denna bild måste tas med en nypa salt. Först och främst utelämnas en stor grupp svenska kvinnor som är fattiga. Bland de äldsta kvinnliga pensionärerna finns flera med extremt låga inkomster (SCB, 1993:119).¹¹ Om vi räknar om fattigdomskvoten för hela befolkningen sjunker andelen fattiga något till 6 procent och skillnaden mellan andelen fattiga män och kvinnor minskas. Men andelen fattiga bland männen är fortfarande något högre än bland kvinnorna. I stort sett har det svenska välfärdssystemet lyckats bättre att lyfta kvinnor ur fattigdom än män. Å andra sidan har männen lyckats bättre med att skaffa sig en större del av marknadsinkomsterna.

Den jämnare spridningen av de disponibla inkomsterna och den relativt låga fattigdomskvoten i Sverige är ett resultat av grunddragen i den svenska välfärdsstaten. Hur kommer de att ändras av nedskärningar och vilka konsekvenser får det för kvinnor och män?

¹¹Ytterligare ett problem är att det finns en överskattning av de fattiga i åldersgruppen 16–30 år. Det beror på att vuxna barn som fortfarande bor hemma hos sina föräldrar klassificeras som ett eget hushåll i svenska data. Det är omöjligt att veta hur stor överskattningen är och hur den slår i mätningen av kvinnors och mäns fattigdom.

3 Nedskärningsåtgärder och jämställdhet

Välfärdsstatens fortsatta tillväxt ifrågasattes alltmer på 70-talet och nedskärningarna tog fart. Mellan 1979 och 1982 kom partier till makten vars program krävde en bantning av välfärdsstaten. Ofta satt dessa regeringar kvar under hela 80-talet eller längre. I flera länder, t.ex. Storbritannien, USA, Tyskland, Danmark och Nederländerna, lanserades en åtstramningspolitik. Här granskar vi den förda politiken i två av dessa länder – Storbritannien och Danmark. På detta sätt kan vi få ett facit för de olika nedskärningsåtgärdernas återverkningar på kvinnor och män och dra lärdomar av dessa länders erfarenheter.

Storbritannien och Danmark är av intresse av flera anledningar. För det första har likheter mellan välfärdsstaterna i Storbritannien, Danmark och Sverige ofta betonats. Beveridge snarare än Bismarck har inspirerat socialpolitikens utformning i de tre länderna. Den generella välfärdspolitiken har varit kännetecknande för Storbritannien och de nordiska länderna i högre grad än för övriga Europa. För det andra råkade Storbritannien och Danmark ut för stora ekonomiska svårigheter vid mitten av 70-talet. De båda länderna upplevde en rekordartad ökning i arbetslöshet och hög inflation. Redan då inledde man åtstramningar. För det tredje var regeringarna inriktade på att pruta på välfärdsstaten och ge större utrymme för privata lösningar, men de följde olika strategier. I Storbritannien har man drivit en nyliberal politik med stor konsekvens och de regeringar som letts av Margaret Thatcher och John Major kunde räkna med en egen majoritet i parlamentet. Den danska regeringen som bildades av det konservativa partiets ledare Poul Schlüter 1982 lovade att sanera statens finanser genom nedskärningar. Men den liksom hans senare regeringar hade en minoritetsställning och begränsad handlingsfrihet.

Nedskärningar i Storbritannien¹²

Den brittiska regeringens nedskärningsstrategi under Thatcher och hennes efterföljare Major syftade till en gradvis men oavbruten försvagning av socialförsäkringssystemet. Denna försvagning genomfördes på tre sätt; 1) man minskade försäkringsförmånerna och höjde försäkringsavgifterna, 2) ansvaret för vissa försäkrings-

¹² Detta avsnitt om nedskärningar i Storbritannien baseras på Sainsbury 1996: 205–12.

förmåner överfördes till arbetsgivarna och marknaden och 3) inslag av behovsprövade förmåner ökade och villkoren för att få sådana förmåner skärptes.

Genom flera små steg har socialförsäkringsförmånernas ersättningsnivåer urholkats och egenavgifterna har höjts. De inkomstrelaterade tilläggen avskaffades så att den försäkrade bara får ett enhetligt belopp som knappt svarar mot inkomstbortfallet. Flera förmåner blev skattepliktiga inkomster. Folkpensionerna sänktes genom att indexeringen baserades på priser istället för löner. Möjligheten att få reducerade förmåner när man hade betalat en del, men inte alla, försäkringsavgifter togs bort. Familjetilläggen försvann delvis. Sjukersättning och senare moderskapsförmånerna lyftes ur socialförsäkringssystemet. Utbetalningstiden för arbetslöshetsersättning förkortades. Den stora tendensen har varit att försäkrade personer i det statliga systemet betalade mer och erhöll mindre, vilket gjorde de privata lösningarna mer lockande.

Ansaret för förmåner överförs till arbetsgivarna och marknaden

Ett huvuddrag i Thatchers och Majors försök att skära ned den brittiska välfärdsstaten var att göra arbetsgivaren ansvarig för tidigare socialförsäkringsförmåner, såsom sjuk- och moderskapsförmåner. År 1983 började regeringen överföra ansvaret för sjukförmåner till arbetsgivarna. Regeringen ville att arbetsgivarna skulle ta över hela ansvaret för de anställdas sjukersättning. Denna lösning möttes av ett kraftigt motstånd från arbetsgivarna och försäkringsbolagen. Genom en kompromiss kvarstod staten som ansvarig för finansieringen, medan administration och utbetalning av förmåner överfördes till arbetsgivaren för de första 8 sjukveckorna. I mitten av 80-talet förlängdes utbetalningsperioden till 6 månader – vilket var hela ersättningstiden för sjukförmåner i socialförsäkringssystemet. Arbetsgivarna blev ansvariga för delar av kostnaden 1991, och i mitten av 90-talet stod alla utom mindre arbetsgivare för hela kostnaden för sjukförmåner för de anställda.

I motsats till socialförsäkringens sjukersättningar var dessa sjukförmåner beskattningsbara och gav inget tillägg till familjemedlemmar. Utöver dessa försämringar var två av reformernas egenskaper till kvinnornas nackdel. Den nya sjukersättningen bibehöll samma inkomstgräns för berättigande till förmåner som finns i det statliga försäkringssystemet. Detta krav på minimiinkomst har uteslutit nästan hälften av alla kvinnliga deltidsanställda under det senaste decenniet. När regeringen skiftade över kostnaderna till arbetsgivaren 1990 och 1991 sänktes förmånerna för många lågavlönade kvinnliga anställda. Bestämmelserna för att få det högre er-

sättningsbeloppet skärptes så att nästan 5 miljoner anställda – huvudsakligen kvinnor – inte längre var berättigade till högre ersättning (Sainsbury 1996: 207).

Moderskapsförmånerna reformerades på liknande sätt under senare delen av 80-talet. Arbetsgivarna blev ansvariga när lagstadgad moderskapsersättning (SMP) introducerades 1987 och moderskapspenningen – ett engångsbelopp för alla mödrar – avskaffades. En jämförelse av utbetalning av moderskapsförmåner 1980 och omkring 1990 visar en klar försämring. Trots det faktum att fler mödrar fanns i arbetskraften, fick en mindre andel mödrar förmåner och ersättningsnivåerna var lägre efter SMPs genomförande.¹³

Ansvar för förmåner överfördes också till marknaden. Ett försök att avskaffa det statliga tjänstepensionssystemet (SERPS)¹⁴ under mitten av 80-talet misslyckades. Då inriktade sig regeringen på att sänka pensionerna och att uppmuntra privata pensioner. En ändring i lagstiftningen likställde SERPS, en tjänstepension i arbetsgivarens regi, och en privat pension. Vidare fick de anställda möjligheten att välja mellan dem.

Nedskärningarna i SERPS försämrade kvinnors förmåner både som yrkesarbetande och som gifta kvinnor. De viktigaste förändringarna var att förmånerna skulle beräknas på basis av hela livsinkomsten istället för på intjänandet under de bästa 20 åren. Ersättningsnivån reducerades från 25 till 20 procent av den slutliga inkomsten. Dessa åtgärder inte bara sänkte förmånerna, utan de kan också utgöra ett incitament för mödrar att inte arbeta deltid, speciellt i kombination med pensionsrätt för vård av barn. Den andra negativa förändringen var att änkepensionen halverades – från 100 till 50 procent av den avlidna makes förmån.¹⁵

¹³ Vid slutet av 80-talet erhöll något över 40 procent av alla mödrar någon typ av moderskapsersättning och runt 20 procent av alla mödrar erhöll den högre ersättningen (90 procent av inkomsten under 6 veckor). 1980 fick nästan alla mödrar moderskapspenning och moderskapsbidrag inom socialförsäkringssystem betalades till nästan 50 procent av alla mödrar. 30 procent av alla mödrar erhöll också ett inkomstrelaterat tillägg under 18 veckor.

¹⁴ SERPS är britternas motsvarighet till ATP, men viktiga skillnader finns mellan de två pensionssystemen. För det första ger SERPS arbetsgivaren möjligheten att lämna systemet ("contract out") på villkor att arbetsgivaren förser de anställda med en likvärdig tjänstepension. Försämringar av SERPS påverkar också de andra tjänstepensionerna. För det andra täcker inte SERPS och arbetsgivarnas tjänstepension alla anställda. Det är främst de kvinnliga anställda och de lågavlönade manliga anställda som saknar en tjänstepension.

¹⁵ Trots dessa försämringar bibehöll SERPS två positiva egenskaper för kvinnor: 1) vård av barn ger pensionsrätt, 2) pensionsförmåner är garanterade. Socialförsäkringslagen från 1989 gjorde också all betald moderskapsledighet pensionsberättigad från och med 1993.

Dessa förändringar i pensionssystemet för kvinnor kommer först att slå genom i nästa århundrade, då SERPS utbetalas med full intjänandetid. Uppskattningar av de framtida förmåner har gjorts för kvinnor med oregelbunden anställning och kvinnor med heltidsanställning. Enligt dessa uppskattningar kommer SERPS-förmåner att uppgå till mellan 5 och 8 procent av slutlig inkomst för kvinnor med avbruten anställning eller deltidsanställning, jämfört med mellan 15 och 20 procent för kvinnor som arbetar heltid under hela sitt liv.

Försvagningen av statliga och andra tjänstepensioner gjorde privata pensioner mer attraktiva. Dessutom fick den anställda göra skatteavdrag för pensionsavgifter till annan tjänstepension och privat pension, men inte för SERPS. När privata pensioner och SERPS likställdes, startade regeringen en stor kampanj för att få folk att övergå till en privat pension. Efter att de privata pensionerna lanserades som ett alternativ till SERPS minskade antalet personer som täcktes av SERPs från över 12 miljoner 1986 till 7,5 miljoner 1990. Omvänt täckte det nya systemet 4 miljoner personer, vilka till övervägande del var män (nära 3 miljoner).

Förskjutning till behovsprövade förmåner

Ett annat huvuddrag i Thatchers nedskärningsstrategi har varit att skifta till behovsprövade förmåner och att begränsa förmåner till att gälla de personer som har de största behoven. Det principiella argumentet för en omläggning av förmåner till behovsprövade åtgärder har varit att man vill hjälpa de mest utsatta. När Thatcher avgick, hade utgifter för behovsprövade förmåner som en andel av transfereringsutgifterna vuxit från 16 procent 1979/80 till 25 procent 1990. Under Majors regering fortsatte dess andel att expandera till nästan 35 procent under mitten av 90-talet. Antalet socialbidragstagare och antalet personer, dvs. inklusive familjemedlemmar, som omfattas av socialhjälp har också ökat. Sedan 1980 har antalet bidragstagare nästan fördubblats. År 1990 var mer än en tiondel av befolkningen socialbidragstagare (*Income Support*). Om man tar hänsyn till familjemedlemmar, levde över 15 procent av befolkningen på bidraget. Samma år erhöll nästan en fjärdedel av befolkningen någon sort av behovsprövade förmåner (Hills, 1993, s. 41).

Skiftet från försäkringsförmåner till behovsprövade förmåner för de arbetslösa har varit omfattande. Färre av de arbetslösa erhöll försäkringsförmåner och antalet arbetslösa som erhöll socialbidrag har nästan fyrfaldigats under 90-talet. Denna förändring har särskilt drabbat gifta kvinnor. Ofta misslyckas de med att kvalificera

sig för behovsprövade förmåner. Under tidigt 90-tal fick arbetslösa gifta kvinnor i mindre utsträckning socialbidrag eller kombinerade försäkringsförmåner och socialbidrag än män och andra kvinnor.

Kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande skärptes också i slutet av 80-talet. Kvinnor blev mer sårbara för diskvalificering. Bland de mest betydelsefulla förändringarna var att den sökande måste vara tillgänglig och acceptera heltidsarbete. Den sökande kunde inte heller vägra ett arbete efter 13 veckor på grund av typen av arbete, lönenivå eller restid.

Tillsammans med arbetslösa har ensamstående mödrar utnyttjat behovsprövade förmåner i allt större omfattning. Under 90-talets första år erhöll 70 procent av ensamma föräldrar socialbidrag och fattigdomsfrekvensen hos ensamstående mödrar hade ökat. Samtidigt har andelen ensamstående mödrar som förvärvsarbetar sjunkit, särskilt andelen med heltidsarbete. Det brittiska bidragssystemet kännetecknas inte bara av en fattigdomsfälla utan också av en arbetslöshetsfälla. Fattigdomsfällan uppstår när en ökning i socialbidragstagarens förvärvsinkomst äts upp av skatter och socialförsäkringsavgifter. Då är det lika eller mer fördelaktigt att leva på bidrag. Fällan förvärras genom att socialbidragstagaren automatiskt är berättigad till andra förmåner, t.ex. bostadsbidrag, fria läkemedel och glasögon, m.m., vilka också förloras om förvärvsinkomsten är för hög. Arbetslöshetsfällan beror på en egendomlighet i det brittiska systemet. En person som är heltidssysselsatt får inte socialbidrag. Som ett led i nedskärningspolitiken har definitionen av heltidssysselsättning ändrats under 80- och 90-talen. Först sänktes antalet timmar från 36 till 24 och senare från 24 timmar till 16 timmar per vecka. Tar man en anställning på 16 timmar per vecka, förlorar man socialbidraget.

Det dubbla skiftet och jämställdheten

Det dubbla skiftet mot privata och behovsprövade förmåner har haft könsmässiga konsekvenser. Försvagandet av socialförsäkringsförmånerna har påverkat både kvinnors och mäns sociala rättigheter ofördelaktigt. Nedskärningsåtgärderna som syftade till att försvaga socialförsäkringssystemet – speciellt de åtgärder som skärpte kraven om egenavgifter – har undergrävt kvinnors rättigheter till försäkringsförmåner och bevarat övervikten av män bland mottagarna av försäkringsförmåner. Den samtida omstruktureringen av ekonomin genom flexibilisering utgör också ett stort hinder för kvinnor att förbättra sina sociala rättigheter som arbetstagare. Många kan varken kvalificera sig för försäkringsförmåner eller anställningsförmåner. Förändringen mot privata förmåner har helt

klart försvagat kvinnors pensionsrättigheter och berättigande till moderskapsförmåner.

Tre paradoxer präglar det dubbla skiftet till privata och behovsprövade förmåner. Trots att ett av regeringens uttalade socialpolitiska mål under 1980-talet var att välfärdssystemet skulle hjälpa de resurssvaga, var de skattemässiga fördelarna förknippade med privata förmåner till gagn för dem som redan hade det bra. De fungerade som omvänd "*targeting*", dvs. de var riktade till dem med de minsta behoven istället för till dem med de största behoven. I början av 1990-talet uppgick skattelättnaden för alla icke statliga pensioner till 9,3 miljarder pund, jämfört med 7,5 miljarder pund som spenderades på behovsprövade förmåner för äldre. Till stor del gick skattelättnader till män och behovsprövade förmåner för äldre till kvinnor.

Den andra paradoxen i Thatchers och Majors politik grundar sig i avsikten att förändra incitamenten, så att människor skulle söka arbete snarare än leva på bidrag. Flera egenskaper hos de behovsprövade bidragen motverkar dock strävan att få människor i arbete. Regeringspolitiken verkar till och med ha förvärrat arbetslöshets- och fattigdomsfällorna. Alltfler människor befinner sig i situationen som mottagare av behovsprövade bidrag och fattigdomssiffran har fördubblats. Fattigdom bland ensamstående mödrar har ökat och kvinnornas fattigdomsfrekvens är högre än männens.

Den tredje paradoxen var att Thatchers och Majors nedskärningar försvagade de kvarstående spåren av familjeförsörjarmodellen i socialförsäkringssystemet. Flera tillägg som varit grundade på familjeförsörjarens underhållsförpliktelser avskaffades. Kvinnors rättigheter på grund av deras ställning som familjemedlem utan inkomst försämrades genom stora nedskärningar i änkepensionen och -bidragen under det sena 80-talet. Förändringar i tilläggspensionssystemet och behovsprövade bidrag återställde dock familjeförsörjarmodellens inflytande. Försämringen av socialförsäkringssystemet och SERPS har gjort det ännu svårare för kvinnor att kvalificera sig för de sociala rättigheter som är knutna till deltagande på arbetsmarknaden. Tjänstepensionsförmånerna speglar en ännu starkare könsdifferentiering i sociala rättigheter än när det gäller socialförsäkringsförmåner. Männen har ofta en tjänstepension baserad på arbetsinsatser, medan gifta kvinnor sällan har en sådan pension. Istället får de en änkepension baserad på makens sociala rättigheter. Slutligen har skiftet till behovsprövade förmåner också åtföljts av ett stärkande av familjens betydelse för berättigande till sociala förmåner.

Sammanfattningsvis lyckades den brittiska nedskärningspolitiken inte sänka välfärdskostnaderna. Däremot har politiken lett till en omstrukturering av välfärdssystemet. Flera transfereringar som tidigare var en del av det sociala försäkringssystemet har överförs till arbetsgivarna eller marknaden och den generella välfärdspolitiken har delvis ersatts av selektiva åtgärder. Dessa förändringar har försvagat både kvinnors och mäns sociala rättigheter. Dock har de haft en större negativ inverkan på kvinnornas rättigheter och ekonomiska resurser än på männens.

Nedskärningar i Danmark

Vid första ögonkastet finns det en rad likheter mellan nedskärningspolitiken i Storbritannien och i Danmark, särskilt under 80-talets första år. För att få bukt med socialutgifternas ökning sänktes ersättningsnivåerna. Bestämmelserna för att få socialbidrag och arbetslöshetsersättning skärptes. Socialbidragets belopp minskades och ersättningsnivåerna för arbetslöshetsersättning, sjuk- och moderskapspenning frikopplades från prisindex 1982–1986. Under perioden 1980–1985 urholkades socialbidraget för ett gift par med 35 procent i fast penningvärde och arbetslöshetsersättningen försämrades med 20 procent (Johansen, 1986: 365–366).

Danskarna ökade också de selektiva inslagen främst när det gällde pensioner och barnbidrag. År 1984 blev ålderspensionerna inkomstprövade för personer i åldern 67–69 år (Ploug & Kvist, 1996).¹⁶ Det allmänna barnbidraget och de särskilda tilläggen (*forhøjet* och *ekstra børnetilskud*) till ensamstående föräldrar blev inkomstprövade (Marklund, 1988:31). Inkomstprövning hade knappast någon effekt på de ensamstående föräldrarnas tillgång till barnbidragen. Men med tiden gick många barnfamiljer med två föräldrar miste om bidraget, eller fick ett reducerat belopp därför att familjeinkomsten var för hög. År 1986 var det endast 40 procent av alla barn som fick hela beloppet (Statistisk årbog, 1988, s. 104; Social sikring og retvæsen, 1988:3, s. 2). Barnbidragens värde i fasta priser sjönk också. Mätt i 1976 års priser hade deras värde fallit till 64 procent år 1987 (Knudsen, 1987: 26).

Åtstramningarna gällde också tjänster inom den offentliga sektorn. På 80-talet hölls tillväxten ner i den offentliga konsumtionen, dvs. utgifter för sjukvård, utbildning och barnomsorg m.m. minskades, medan transfereringarna ökade, särskilt efter 1987 (Munk Christiansen, 1996). Denna neddragning fick en negativ

¹⁶ Fr.o.m. 1994 är alla folkpensioner inkomstprövade (Ploug & Kvist 1996).

återverkan på kvinnornas sysselsättning och tycks vara en anledning till att arbetslösheten var högre bland kvinnor än bland män under 80-talet.¹⁷

En fixering vid åtstramningsåtgärderna är dock missvisande. Samtidigt med nedskärningarna introducerades reformer i Danmark. Även under perioden med de hårdaste nedskärningarna genomfördes reformer som gick stick i stäv mot regeringspolitiken i Storbritannien. Bland de viktigaste var att moderskapsförsäkringen omvandlades till föräldraförsäkring 1984 och att ersättningstiden förlängdes.¹⁸

Under 80- och 90-talen fortsatte också utbyggandet av barnomsorgen till skillnad från Storbritannien, där antalet platser i offentlig regi sjönk. Thatchers regering föredrog privata dagmammor framför daghem som betraktades som en kollektiv lösning och förkastades av ideologiska skäl. Vid mitten av 90-talet hade den danska barnomsorgen en av de bästa täckningarna av förskolebarn inom EU och Storbritannien en av de sämsta. Den danska barnomsorgen omfattade över 60 procent av förskolebarnen och den engelska bara någon procent.

Tillgång till en bra och billig barnomsorg var avgörande för att de danska kvinnorna kunnat öka sin förvärvsfrekvens sedan 1970. Vid mitten av 90-talet låg Danmark förutom Sverige i topp när det gällde det kvinnliga arbetskraftsdeltagandet bland EU-länderna (EU 1996: 42). Förvärvsfrekvensen steg från 58 procent 1970 till något under 80 procent 1995. Kvinnornas ökade förvärvsfrekvens har haft stor betydelse för deras sociala rättigheter på grund av att så många förmåner har varit knutna till deltagande på arbetsmarknaden. I motsats till de andra nordiska länderna får man t.ex. moderskapspenning endast om man har förvärvsarbetat. De danska kvinnornas ökade förvärvsfrekvens har förbättrat deras sociala rättigheter, medan en sådan utveckling saknar motsvarighet i Storbritannien.

De danska ensamstående mödrarnas deltagande i arbetskraften utgör också en stark kontrast till de brittiska ensamstående mödrarnas. Liksom i Storbritannien skapar det danska bidragssystemet stora incitament för ensamstående mödrar att stå utanför arbetskraften. Med berättigande till socialbidrag följer ytterligare förmåner och de har varit skattefria. I Danmark är hela hyran betald och

¹⁷ Peter Jensen nämner den minskade tillväxten av den offentliga sektorn samt kvinnornas höga förvärvsfrekvens som förklaringar till kvinnornas högre arbetslöshet sedan 1982 (1996: 28).

¹⁸ Storbritannien hör till de EU-länder där fäderna inte har någon lagstiftad rättighet till barnledighet.

ensamstående mödrar har haft tillgång till andra inkomstprövade bidrag. De danska ersättningsnivåerna är höga för låginkomsttagare och skatterna är höga för låginkomsttagare, vilket skapar stora marginella effekter. En studie över de danska ensamstående mödrarna visade att flera arbetade, trots att de skulle få en inkomst som var lika eller bättre genom bidragssystemet (Pedersen & Smith, 1996).

Det som främjar de danska ensamstående mammornas sysselsättning är tillgången till barnomsorg. Att vissa förmåner är inkomstprövade och inte behovsprövade kan också spela en roll. En ensamstående mamma får tjäna en relativt hygglig lön innan hon förlorar sina inkomstprövade förmåner. Långsiktiga fördelar kan också överväga den kortsiktiga vinsten att leva på socialbidrag. Deltagande i arbetslivet gör att man blir berättigad till flera förmåner som inte är behovsprövade, t.ex. moderskapspenning, arbetslöshetsersättning,¹⁹ tjänstepension och ledighet med kompensation.

Ett annat reformområde har varit arbetsmarknadspolitiken. I många hänseende var danskarnas ansträngningar att bekämpa arbetslösheten rakt motsatta britternas. För det första har ersättningstiden för arbetslöshetsförmåner successivt förlängts. Till en början, när socialdemokraterna fortfarande satt vid makten, förlängdes ersättningstiden från ett till tre och ett halv år (Jensen, 1996:48). Idag kan den arbetslöse mottaga ersättning maximalt i sju till nio år (Ploug & Kvist, 1996). Det innebär att Danmark under 90-talet har en av de längsta ersättningstiderna i världen, medan Storbritannien 1996 förkortade ersättningstiden från ett år till sex månader.

För det andra har danskarna förbättrat möjligheterna för äldre anställda att träda ur arbetsmarknaden som ett led i kampen mot arbetslösheten. Redan 1979 infördes "*efterløn*" – en förtidspension för anställda som var 60 år och äldre. För att vara berättigad måste man ha varit medlem i arbetslöshetskassorna ett antal år – ursprungligen 10 av 15 år, men sedan 1992 är regeln 20 av 25 år (Jensen, 1996: 49). Under 90-talet har efterløn kompletterats med ett övergångsbidrag för personer mellan 50 och 59 år (Ploug & Kvist 1996).

För det tredje har aktiva arbetsmarknadsåtgärder gradvis kommit att spela en större roll. Trots att den överväldigande delen av de danska utgifterna går till passiva åtgärder, ägnade Danmark en

¹⁹ Till exempel visar Nina Smiths studie att en stor andel ensamstående mödrar fick arbetslöshetsersättning vid mitten av 80-talet (Pedersen & Smith 1996).

större andel av sin BNP åt aktiva åtgärder än något annat EU-medlemsland under tidigt 90-tal (Goul Andersen, 1996: 164). Efter protester vid slutet av 70-talet har aktiva åtgärder inriktats särskilt på kvinnor (Dahlerup, 1993: 12–13).

Sammantaget har danskarna haft en mycket generösare politik än britterna. Denna generösare politik har motarbetat fattigdom bland de arbetslösa. Vid slutet av 80-talet (1988) var fattigdomskvoten bland de hushåll vars huvudförsörjare var arbetslös endast ett par procent i Danmark, jämfört med nära 50 procent i Storbritannien (Goul Andersen, 1996: 169).

Förklaringen till dessa skillnader ligger i att den brittiska nedskärningspolitiken syftade till en försvagning av socialförsäkrings-systemet, medan den danska politiken inte har haft en sådan målsättning. Även om de danska ersättningsnivåerna har sjunkit sedan mitten av 70-talet, är de betydligt högre i fråga om arbetslöshetsersättning och socialbidrag än de brittiska nivåerna. År 1993 låg den brittiska nivån för arbetslöshetsersättning på omkring 30 procent av den genomsnittliga disponibla inkomsten (Hills, 1993: 45), alltså under EU:s fattigdomsgräns.

Den danska arbetslöshetsförsäkringen täcker också en större andel av de arbetslösa än den brittiska. Tidigt på 80-talet fick över 90 procent av de registrerade arbetslösa försäkringsförmåner jämfört med 85 procent på tidigt 90-talet (Jensen, 1996: 48). Motsvarande siffror för Storbritannien var 45 procent 1980 och mindre än 20 procent 1995. I båda länderna kan den oförsäkrade arbetslöse få socialbidrag. En mycket större andel av de brittiska arbetslösa får socialbidrag. Av de två miljoner briter som fick någon form av ersättning på grund av arbetslösheten 1995 var 80 procent socialbidragstagare (egna beräkningar; DHSS, 1981; DSS, 1996: 122). Bland de danska arbetslösa fick mellan 15 och 20 procent socialbidrag på det tidiga 90-talet (Pedersen & Smith, 1996; Plough & Kvist, 1996).

Sett ur ett genusperspektiv har arbetsmarknadspolitikens utformning viktiga följder. Av alla OECD-länderna (högt industrialiserade länder) är Storbritannien ett av de få som har en högre arbetslöshet bland män än bland kvinnor. Även om man tar hänsyn till de brittiska kvinnornas "lägre" arbetslöshet, har de mindre chans att få arbetslöshetsersättning av fler skäl. Den utbredda förekomsten av socialbidrag bland brittiska arbetslösa motverkar att en gift kvinna tar ett arbete när hennes man är arbetslös. Vidare får gifta kvinnor som är arbetslösa och utan försäkring ingen kompensation alls. År 1995 var det bara 55 procent av de kvinnliga arbetslösa som fick någon ersättning (försäkringsförmåner eller socialbi-

drag) jämfört med 95 procent av alla manliga arbetslösa (egna beräkningar; LMT, 1996: 92 och Annual Abstract of Statistics 1997: 59).

Danska kvinnor har haft en högre arbetslöshet än män under 80- och 90-talen (Jensen, 1996: 28) och den långa arbetslöshetsersättningstiden har verkat mot att kvinnor har lämnat arbetskraften. Dessutom har danskorna haft en helt annan tillgång till arbetslöshetsförsäkringar än de brittiska kvinnorna. Fram till tidigt 80-tal var en större andel av den manliga arbetskraften försäkrad mot arbetslöshet och fick arbetslöshetsersättning. Sedan 1982 har förhållandena varit de omvända.

De danska hushållen har ofta två inkomstagare och så länge arbetslöshetsersättningen inte är behovsprövad får maken förmåner. Och det är i synnerhet gifta personer (både kvinnor och män) som är medlemmar i de danska arbetslöshetskassorna. Bland de registrerade arbetslösa får de danska kvinnorna inte bara arbetslöshetsersättning i mycket större utsträckning än de brittiska kvinnorna, utan de får också ersättning i något högre grad än de danska männen.²⁰

För danskarna har arbetslöshetspolitiken varit ett medel för att bekämpa fattigdom och ge den arbetslöse en dräglig standard. För briterarna har det varit ett medel att tvinga de arbetslösa att söka arbete genom att förse dem med ett knappt minimum. Trots att dessa länder har drivit helt olika politik, har båda haft ungefär samma höga arbetslöshet under 80- och 90-talen. År 1995 var arbetslösheten högre i Storbritannien än i Danmark (Social Trends, 1997: 84). Ironiskt nog lyckades Danmark också bättre hålla ner socialutgifternas ökning än Storbritannien under perioden 1980–1993.²¹

Sammanfattningsvis slog de tidiga danska nedskärningarna könsmässigt orättvist. Barnbidragen försämrades, samtidigt som förmåner i samband med arbetslöshet förbättrades för personer med en stark anknytning till arbetsmarknaden. Denna politik var till stor gagn för den manliga arbetskraften som oftare fick "efterlön". Hårdare villkor för socialbidrag samt lägre bidrag drabbade också kvinnor något mer än män.

²⁰ 1995 fick 87 procent av registrerade arbetslösa kvinnor ersättning jämfört med 83 procent av männen (Statistisk årbog 1996: 196).

²¹ De brittiska socialutgifterna utgjorde 23.4 procent av BNP 1993 jämfört med 18.3 procent 1980, d.v.s. en ökning med 5.1 procent. Motsvarande siffror för Danmark var 31.0 respektive 27.6, och en ökning med 3.4 procent (Bussemaker & van Kersbergen 1996: 11).

Men en annan utvecklingstendens motverkade dessa orättvisor. Utbyggandet av barnomsorg möjliggjorde kvinnornas inträde på arbetsmarknaden och minskade könsskillnaderna i fråga om sociala rättigheter knutna till deltagande i arbetsmarknaden. På vissa områden har kvinnornas sociala rättigheter hunnit i kapp männens. Det gäller särskilt arbetslöshetsersättningen. Det nya övergångsbidraget och ledigheten för att passa barn respektive för att delta i utbildning har också utnyttjats av kvinnor i större utsträckning än av män. På andra områden som deltidspensioner, efterlön och tjänstepensioner, har de manliga arbetarna behållit sitt försprång även om kvinnorna har knäppt in på det.

Nedskärningspolitikens facit

Trots ett antal likheter visar en närmare granskning att den danska politiken avvek från den brittiska i flera viktiga avseenden. Likheterna i åtstramningspolitiken var starkast under perioden 1982–1986. Omkring 1987 kom en vändpunkt. Danskarna införde en rad lättnader och förhöjningar, medan tories fortsatte den inleda nedskärningspolitiken. De viktigaste avvikelserna gäller dels danskarnas respons på den ökade arbetslösheten, dels familjepolitikens utbyggnad. Bägge hade en stor betydelse för kvinnornas sociala rättigheter och deras ekonomiska resurser. Under 80- och 90-talen förbättrades danskornas sociala rättigheter medan de brittiska kvinnornas rättigheter urholkades.

Av de brittiska och danska erfarenheterna kan man dra några viktiga lärdomar. Den första har att göra med en övergång från generella till selektiva åtgärder. I tider av låg eller ingen ekonomisk tillväxt kan det te sig lockande att endast ge stöd till dem med de största behoven genom inkomst- eller behovsprövade förmåner. I debatten för och emot behovsprövade förmåner har man dock sällan pekat på de könsrättsliga konsekvenserna. Nedskärningspolitiken i Storbritannien erbjuder ett varnande exempel. Samtidigt som behovsprövade förmåner kom att spela en större roll för allt flera brittiska ensamstående mödrars inkomster, har den procentandel som lever i fattigdom stigit. Det ökande inslaget av behovsprövade förmåner för de arbetslösa har också undergrävt kvinnornas möjligheter att få någon ersättning.

Även den danska politiken som har haft en större inslag av selektiva åtgärder visar på svårigheter. Danskarna införde inkomstprövade barnbidrag vid mitten av 70-talet, men ett årtionde senare blev barnbidragen åter en del av den generella politiken. Ett problem var att de inkomstprövade bidragen straffade barnfamiljer

med två inkomsttagare. I barnfamiljer med två arbetande föräldrar fick mamman sänkt eller inget barnbidrag alls. En småbarnsmamma hade också kostnader för barnomsorg. För att stödja småbarnsfamiljer introducerades 1983 ett personligt skatteavdrag för föräldrar med barn under 10 år. Men frågan var nu om en förälder eller båda skulle få avdraget. Följande år omvandlades avdraget till ett skattefritt belopp på 800 kronor per barn under 10 år – den så kallade *børnechecken* (NOSOSKO, 1986: 69). Resultatet blev motsägelsefullt. Alla småbarnsfamiljer fick en "skattelättnad" i form av *børnechecken*, medan alla barnbidrag var inkomstprövade. Stödet till barnfamiljer reformerades 1987. All inkomstprövning slopades och bidrag betalas ut för alla barn under 18 år.

För det andra har de brittiska kvinnorna upplevt en försämring av sina sociala rättigheter på flera områden sedan 1979, medan de danska kvinnorna har stärkt sina sociala rättigheter. I Storbritannien har kvinnornas sociala rättigheter inte ökat i en takt som motsvarar deras procenttal i arbetskraften. Bland problemen finns egenavgifterna och kravet på minimiinkomst. Dessa villkor har varit svåra att uppfylla för de kvinnliga deltidsanställda. Många kvinnor i arbetskraften får varken tillgång till försäkringsförmåner eller till de förmåner som arbetsgivaren svarar för. Det värsta exemplet gäller tjänstepensionerna. Tjänstepensionssystemet omfattar bara 20 procent av de deltidsanställda och mindre än hälften av samtliga anställda kvinnor. Kvinnor som inte har rätt till egen pension måste förlita sig på makens sociala rättigheter eller vända sig till socialkontoret. Vid mitten av 90-talet var omkring 60 procent av alla kvinnliga pensionärer beroende av makens sociala rättigheter. Skiftet till privata och behovsprövade förmåner har ytterligare undergrävt de brittiska kvinnornas sociala rättigheter.

För det tredje, och till skillnad från de brittiska nedskärningsåtgärderna, har den danska politiken inte lett till en ekonomisk, social eller politisk utslagning av de arbetslösa. Detta är av stor betydelse, därför att arbetslösheten har berört så mycket som en tredjedel av hela den danska arbetskraften de senaste åren. Som vi tidigare såg, har fattigdomsfrekvensen för de arbetslösa varit låg och ungefär densamma som för hela befolkningen. För det mesta har de arbetslösas sociala liv inte försämrats. De har inte tappat sociala kontakter. De röstar och är aktiva i olika föreningar i ungefär samma utsträckning som alla medborgare (Goul Andersen, 1996:172–177). Vidare har de arbetslösa föräldrarnas barn rätt till en daghemsplats (Damgaard, 1996). I den mån de behovsprövade förmånerna vållar en stigmatisering, innebär den danska politiken att de flesta arbetslösa slipper den. Inte heller har den danska politiken

lett till en ökad ekonomisk ojämlikhet som den brittiska. Vid mitten av 90-talet präglades Danmark av låg fattigdom och en relativ jämn fördelning av de disponibla inkomsterna.

Till sist visar de danska erfarenheterna vikten av att tillförsäkra kvinnor och män lika rätt till arbete. I Sverige har man ofta utgått ifrån att full sysselsättning är en förutsättning för allas rätt till ett arbete. Danmark drabbades av hög arbetslöshet redan för tjugo år sedan. Den höga arbetslösheten har inte föranlett någon stor nedgång i kvinnornas förvärvsfrekvens. Tvärtom ökade deras förvärvsfrekvens, och deltidarbete bland kvinnor har minskat markant de senaste tio åren. En av de viktigaste lärdomarna av den danska politiken är att högre arbetslöshet inte behöver betyda att man överger kvinnors och mäns lika rättigheter att ha ett arbete.

Litteratur

- Adams, Carolyn Teich & Winston, Kathryn Teich (1980) *Mothers at Work. Public Policies in the United States, Sweden and China*. New York: Longmans.
- Allardt, Erik (1986) "The Civic Conception of the Welfare State in Scandinavia", i Richard Rose & Rei Shiratori, red., *Welfare State East and West*. New York: Oxford University Press.
- Annual Abstract of Statistics* (1997). London: The Stationery Office.
- Bussemaker, Jet & van Kersbergen, Kees (1996) "Gender Inequality and the Conservative Welfare State", paper framlagt vid American Political Science Associations årsmöte i San Francisco.
- Casper, Lynn M., Garfinkel, Irwin & McLanahan, Sara S. (1994) "The Gender-Poverty Gap: What We Can Learn from Other Countries", *American Sociological Review* 59, 594–605.
- Esping-Andersen, Gösta & Korpi, Walter (1987) "From Poor Relief to Institutional Welfare States", i Erikson, Robert, m.fl., red., *The Scandinavian Model*. Armonk: Sharpe.
- Dahlerup, Drude (1993) "From Movement Protest to State Feminism: The Women's Liberation Movement and Unemployment Policy in Denmark", *NORA, Nordic Journal of Women's Studies* 1, 4–20.
- Damgaard, Jens Beyer (1996) "Growth by Rules: The Case of Danish Day Care", i Erik Albæk et al., red., *Negotiated Adaptation: The Survival of the Danish Welfare State*, opublicerat manuskript.
- DSS (1996) *Social Security Statistics 1996*. London: The Stationery Office.
- EU (1996) *Employment in Europe*. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities.
- Gornick, Janet (1995) "Bringing Gender into Comparative Welfare State Research", paper framlagt vid American Political Science Associations årsmöte i Chicago.
- Goul Andersen, Jørgen (1996) "Marginalization, Citizenship and the Economy: The Capacities of the Universalist Welfare State in Denmark", i Erik Oddvar

- Eriksen & Jørn Loftager, red., *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Hills, John (1993) *The Future of Welfare: A Guide to the Debate*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Jansson, Kjell & Sandqvist, Agneta (1993) *Inkomstfördelningen under 1980-talet*, Bilaga 19 till Långtidsutredningen 1992. Stockholm: Finansdepartementet.
- Jensen, Peter (1996) "Unemployment in Denmark", i Eskil Wadensjö, red., *The Nordic Labour Markets in the 1990's*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Johansen, Lars Nørby (1986) "Denmark" i Peter Flora, red., *Growth to Limits*, Del 1. Berlin: de Gruyter.
- Knudsen, Rita (1987) *Sociale kontantydelse 1976–1987*. Köpenhamn: Socialforskningsinstituttet.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1993) "Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning", SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*, Bilaga 17. Stockholm: Finansdepartementet.
- Kuhnle, Stein (1990) "Den skandinaviske velferdsmodellen – skandinavisk? velferd? modell?", i Anders Rosenhayn Hovdum, Stein Kuhnle & Liv Stokke, red., *Visjoner om velferdssamfunnet*. Bergen: Alma Mater.
- LMT (1996) Labour Market Trends incorporating the Employment Gazette, 104, nr. 3, mars 1996.
- Marklund, Staffan (1988) *Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975–1985*. Lund: Arkiv.
- Mitchell, Deborah (1992) "Sole Parents, Work and Welfare, Evidence from the Luxembourg Income Study", paper framlagt vid Social Policy Research Centre, University of New South Wales, 7 april 1992.
- Mitchell, Deborah (1991) *Income Transfers in Ten Welfare States*. Aldershot: Avebury.
- Munk Christiansen, Peter (1996) "Public Expenditures: Is the Welfare State Manageable?", i Erik Albæk m.fl., red., *Negotiated Adaptation: The Survival of the Danish Welfare State*, opublicerat manuskript.
- Nordgren, Margreth (1995) *Läkaryrket – ett yrke i förvandling. En köns- och maktaspekt*, opublicerad uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- NOSOSKO (1986) *Social tryghed i de nordiske lande*. Köpenhamn: Nordisk statistisk sekretariat.
- OECD (1995) *Income Distribution in OECD Countries*. Evidence from the Luxembourg Income Study. Författad av Anthony B. Atkinson, Lee Rainwater & Timothy M. Smeeding. Paris: OECD.
- Palme, Joakim (1996) "Välfärdsstaten som en strategi för jämlikhet", i Joakim Palme & Irene Wennemo, red., *Generell välfärd. Hot eller möjligheter?* Stockholm: Socialdepartementet.
- Pedersen, Peder & Smith, Nina (1996) "The Welfare State and the Labor Market", i Erik Albæk m.fl., red., *Negotiated Adaptation: The Survival of the Danish Welfare State*, opublicerat manuskript.
- Petersson, Olof (1992) *Nordisk politik*. Stockholm: Publica.

- Ploug, Niels & Kvist, Jon (1996) "Continuity or Change in the Danish Social security System?" Erik Albæk et.al., rek., Negotiated Adaptation: The Survival of the Danish Welfare State, opublicerat manuskript.
- Ruggie, Mary (1984) *The State and Working Women*. Princeton: Princeton University Press.
- Sainsbury, Diane (1996) *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sainsbury, Diane (1993) "Dual Welfare and Sex Segregation of Access to Social Benefits", *Journal of Social Policy* 22, 1, s. 69–98.
- Sainsbury, Diane (1988) "Women's Interests and the Scandinavian Model", *Scandinavian Political Studies* 11, 4, s. 337–346.
- SCB (1996a) "Inkomst- och skattestatistik 1994", *Statistiska meddelanden* Be 20 SM9601. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (1996b) "Inkomstfördelningsundersökningen 1994", *Statistiska meddelanden* Be 21 SM9601. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (1993) *Pensionärer 1980–1989, Levnadsförhållanden, Rapport 81*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (1990) *Offentliga sektorn: Utveckling och nuläge* (andra uppl.). Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (1985) *Offentliga sektorn: Utveckling och nuläge*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (1962) *Skattetaxeringarna samt fördelningen av inkomst och förmögenhet. Taxeringsåret 1961*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Siim, Birte (1987) "A Comparative Perspective on the Organization of Care Work in Denmark and Britain", paper framlagt vid ECPR arbetsgrupp om "Women and Democratic Citizenship", Amsterdam.
- Social sikring og retvæsen* (1988), Statistiske efterretninger. Köpenhamn: Danmarks statistik.
- SOU 1996:56. *Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Statistisk årbog*. Olika år. Köpenhamn: Danmarks statistik.
- Statistisk årsbok*. Olika år. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Stephens, John (1996) "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects", i Gøsta Esping-Andersen, red., *Welfare States in Transition*. London: Sage.

Arbete

– vem behöver, vem utför, vem betalar?

En analysmodell med genusperspektiv

AGNETA STARK & ÅSA REGNÉR

Denna studie utgår från arbete. Den behandlar människors behov av att få tjänster utförda eller att få tillgång till varor, som producerats eller distribuerats med något inslag av arbete. Den behandlar kvinnors och mäns betalda och obetalda arbete, oavsett om det utförs inom familjen, i ett privatägt företag, i en ideell organisation eller i offentlig regi. Den behandlar också aspekten om arbetet betalas eller ej, och om vem som betalar det betalda arbetet.¹

Det finns många skäl att studera arbete i detta breda perspektiv. Ett är att relationerna mellan det betalda och det obetalda arbetet, utfört inom olika sfärer, för närvarande förändras både i Sverige och i andra länder. En intensiv diskussion pågår i flertalet västländer om behov av arbete, om rättigheter till andra människors hjälp för den som inte klarar sig själv, om skattesystemets påverkan på olika typer av arbete (exempelvis hushållstjänster), om förändringar i arbetsrätten, om s.k. privatisering av viss typ av arbetsuppgifter etc..

1 Arbete i förändring

De olika sätten att organisera arbete – privat marknad, familj, offentligt anställd, offentligt finansierade privata entreprenörer samt ideell sektor – hänger samman på många sätt. Den tid som nödvändigtvis måste användas till arbete i en form kan inte samtidigt användas till något annat. När den betalda arbetstiden förlängs kan en samtidig förlängning av obetalt arbete bara ske om det finns fri tid att ta av. När vissa arbeten inte längre utförs betalt blir följden i

¹ Denna studie är en del av ett planerat större arbete, och har finansierats genom ett planeringsanslag av Rådet för arbetslivsforskning. Den modell som här presenteras kommer att utvecklas vidare. Det empiriska materialet belyser endast en del av modellen. Agneta Stark svarar för avsnitten 3.1–3.9 samt 3.16, och Åsa Regnér för den studie av den svenska arbetsmarknaden m.m. som redovisas i avsnitten 3.10–3.15.

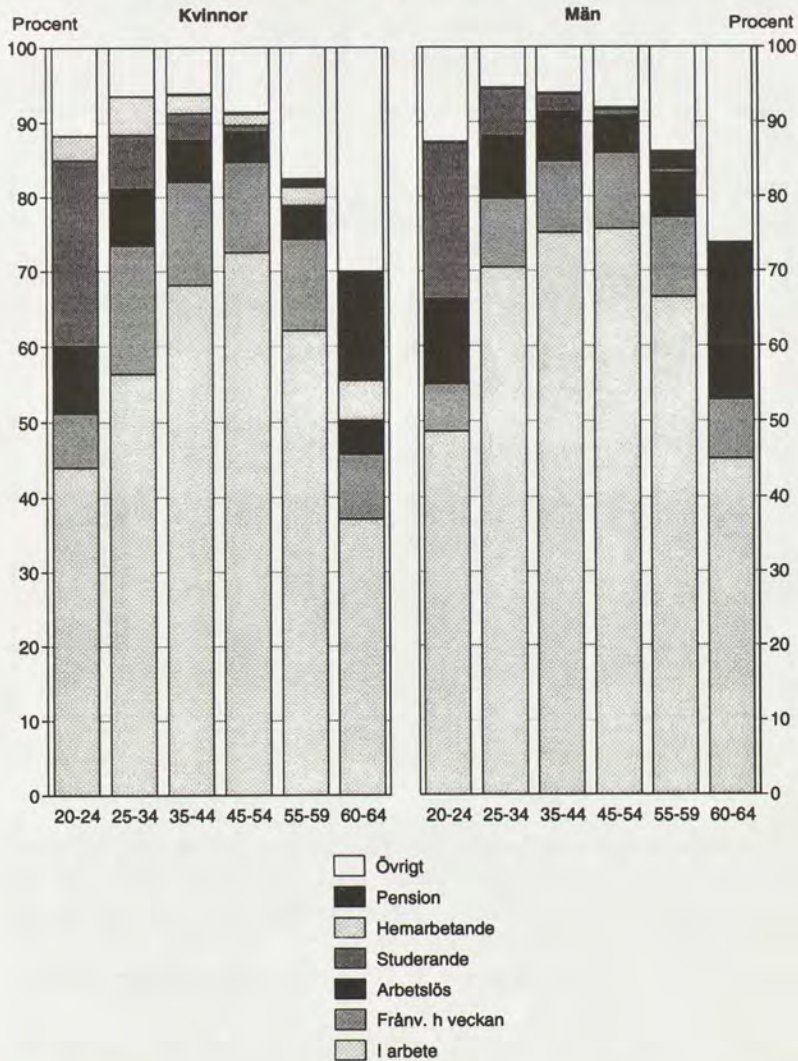
7 några fall att de inte kommer att utföras alls, i andra blir följden att de görs obetalt. Varje land har ett mönster av arbete organiserat i de nämnda formerna, ett mönster som dessutom är organiserat efter kön, klass och etnisk bakgrund både när det gäller den som behöver eller önskar få arbete utfört, den som arbetar och den som – eventuellt – betalar för det.

Den höga arbetslösheten är naturligtvis en huvudorsak till att många etablerade synsätt på arbete ifrågasätts under 1990-talet. Men också andra förhållanden bidrar. Ensamförsörjande föräldrars möjlighet, rättighet eller skyldighet att förvärvsarbete debatteras i Storbritannien och i Holland (som har Västeuropas högsta respektive lägsta andel ensamstående tonårsmödrar), den åldrande befolkningens behov av hjälp och hur sådan hjälp bör organiseras är föremål för diskussion bland annat i Tyskland, låga födelsetal anses problematiska i många länder i Väst- och Östeuropa och leder till analyser av framför allt kvinnors möjligheter och önskemål rörande betalt arbete och hur det kan kombineras med vård av små barn.

Förändrad, ofta minskad, offentlig finansiering av olika typer av arbete har också lett till diskussion om relationer mellan betalt och obetalt arbete, liksom om villkoren i det betalda arbetet. Ökad effektivitet, dvs. att få ut mer av en given mängd resurser, är en strävan. Även ideologiska uppfattningar om hur olika typer av arbete i samhället bör organiseras spelar roll.

Hur bör exempelvis omsorg om äldre som behöver hjälp organiseras? Ska arbetet göras av familjemedlemmar i hemmet, av ideella organisationer med stöd av offentlig finansiering, genom att de gamla får checkar som ger dem möjlighet att själva köpa service på den vanliga arbetsmarknaden, av offentligt anställda som hjälper till i hemmet, genom dagvård utanför hemmet, genom grannsamverkan utan offentlig finansiering? Vilka olika lösningar föredrar den hjälpbehövande själv? Vad anser övriga familjemedlemmar? Vilka villkor får den som ska utföra omsorgsarbetet? Vilka offentliga medel kan och bör ställas till förfogande?

Figur 1a Kvinnor och män 20–64 år
i och utanför arbetskraften, efter aktivitet år 1996

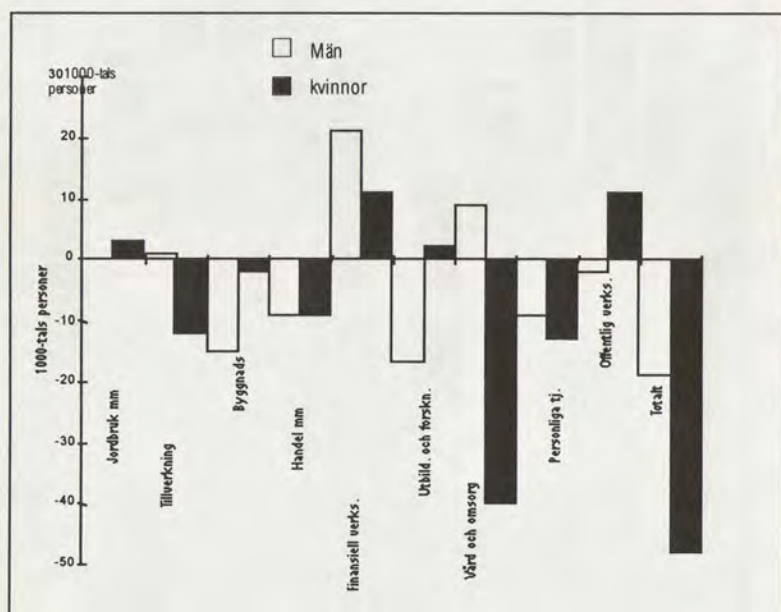


Det är uppenbart att det betalda och det obetalda arbetets villkor för närvarande förändras snabbt, inte bara i Sverige.

Dock bör man inte överskatta förändringstakten just under 1990-talet, eftersom stora och snabba förändringar karakteriserat hela detta sekel. Industrierbetet i slutet av 1900-talet är mycket

olikt det vid 1970-talets början, arbetet i detaljhandeln, inom jordbruket, i bankerna, och i sjukvården likaså.

Figur 1b Sysselsättningsförändringar efter kön och sektorer mellan april år 1996 och april år 1997. Arbetsmarknadsdepartementet, 1997.



2 Utanför arbetskraften

Ett förhållande är dock nytt för Sverige. Det gäller den andel av befolkningen i det som brukar kallas förvärvsverksam ålder, mellan 20 och 64 år, som står utanför arbetskraften, dvs. som varken har något förvärvsarbete eller är registrerad som arbetslös. Denna andel har ökat kraftigt från 1990 till år 1996 och den bestod år 1996 av 928 000 personer.

Bland dem som står utanför arbetskraften ingår heltidsstuderande som själva valt att studera likaväl som de som studerar därför att de inte finner det förvärvsarbete de hellre skulle vilja ha. Där ingår hemarbetande som vill arbeta hemma, människor som inte söker arbete för att de inte tror att de kommer att finna något och människor som av en mängd väsensskilda skäl varken har betalt arbete eller är registrerade som arbetslösa. Vi återkommer till detta senare i kapitlet.

Tabell 1. *Befolkningen 20–64 år i Sverige (i tusental)
samt antal och andel utanför arbetskraften.*

	1990	1990		1996	1996	
	befolkning	ej i arbetskraften		befolkning	ej i arbetskraften	
kvinnor	2 435,2	362,8	14,9 %	2 528,2	522,2	20,7 %
män	2 596,1	246,8	9,8 %	2 605,6	406,1	15,6 %
total	4 941,3	609,6	12,3 %	5 133,8	928,3	18,0 %

Källa: AKU

Ökningen i procentenheter av andelen utanför arbetskraften mellan 1990 och 1996 är lika stor för både kvinnor och män, 5,8 procent. Varför har denna förändring skett? Hur påverkar det dessa kvinnor och mäns levnadsförhållanden? Varifrån kommer deras inkomster? Utför dessa människor nu obetalt arbete som tidigare utfördes av dem själva eller av andra på den betalda arbetsmarknaden? Hur ser de på sig själva?

Det är väsentligt att framhålla, att i ett västeuropeiskt perspektiv andelen människor i arbetskraften i Sverige fortfarande är mycket hög. Detta gäller även om man räknar de förvärvsverksamma "netto", dvs. med de arbetslösa borträknade, så att endast de som verkligen har betalda arbeten ingår. Detta förhållande gör det särskilt viktigt att studera andra länders forskningsresultat och erfarenheter, eftersom dessa bygger på kunskaper om en situation som där har existerat länge, och som eventuellt kommer att uppstå även i Sverige.

3 Betalt och obetalt arbete

Vi vill analysera arbete av alla slag i ett trepartsperspektiv: den som behöver eller önskar få ett arbete utfört, i en tjänst eller som del i en vara, den som gör arbetet och den som – eventuellt – betalar för det. Både betalt och obetalt arbete behandlas.

I en analys av det slag vi syftar till är det klart att pengar inte kan vara utgångspunkt. Själva begreppet "obetalt arbete" markerar just frånvaron av pengar direkt relaterade till arbetet. Dock är betalning för arbete, och den form eventuell betalning får, en viktig faktor som påverkar synen på det.

Begreppet "obetalt arbete" har kommit att användas i många sammanhang, bland annat för att skilja verksamheter som matlagning, städning, barn- och äldreomsorg inom ett hushåll från fritid. Ett vanligt kriterium för att göra en sådan åtskillnad är det s.k. tredjepersonskriteriet, som förefaller ha introducerats av Margaret

Reid (1934) och som senare använts inom standardiserade tidsanvändningsundersökningar (se t.ex. Rydenstam, 1992, SCB, 1992). Det har också diskuterats och tillämpats vid konstruktion av s.k. satelliträkenskaper, ett tillägg till det internationellt standardiserade System of National Accounts (SNA).²

Kriteriet innebär att till arbete räknas sådant som kan överlåtas på en annan person (matlagning, reparationer). Aktiviteter som att sova, lyssna till musik, motionera, duscha eller äta, som inte med rimlig tolkning kan utföras av någon annan, räknas däremot som tillgodoseende av personliga behov, och innebär inte arbete. Det är väsentligt att begreppet "arbete" inte i sig förknippas med tvång eller obehag snarare än med tillfredsställelse, vilket är en ofta framförd invändning mot att vissa verksamheter skulle klassificeras som obetalt arbete, snarare än som fritidssyssla. Trädgårdsarbete, brödbak eller barnomsorg är arbete även när de är obetalda, och även när de upplevs som berikande.³

4 Den svenska arbetsmarknaden – några särdrag

Ett särdrag för den svenska arbetsmarknaden, liksom i viss mån för de nordiska arbetsmarknaderna, är den höga förvärvsfrekvensen för kvinnor med kort formell utbildning. Visserligen är förvärvsverksamhet i Norden vanligare också för kvinnor med akademisk examen eller gymnasieutbildning än för motsvarande kvinnor i många andra OECD-länder, men skillnaden är mest markant vad gäller kvinnor med kort formell utbildning.

Figur 2a–c, på följande sidor:

Arbetskraftsdeltagande och utbildningsnivå.

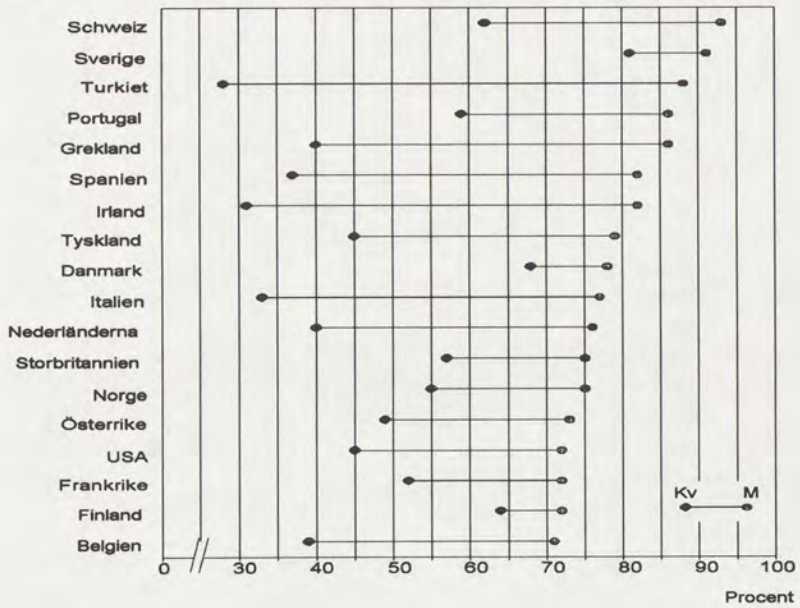
Grundskole-, gymnasie- och högskoleutbildade.

Källa: OECD, 1996d.

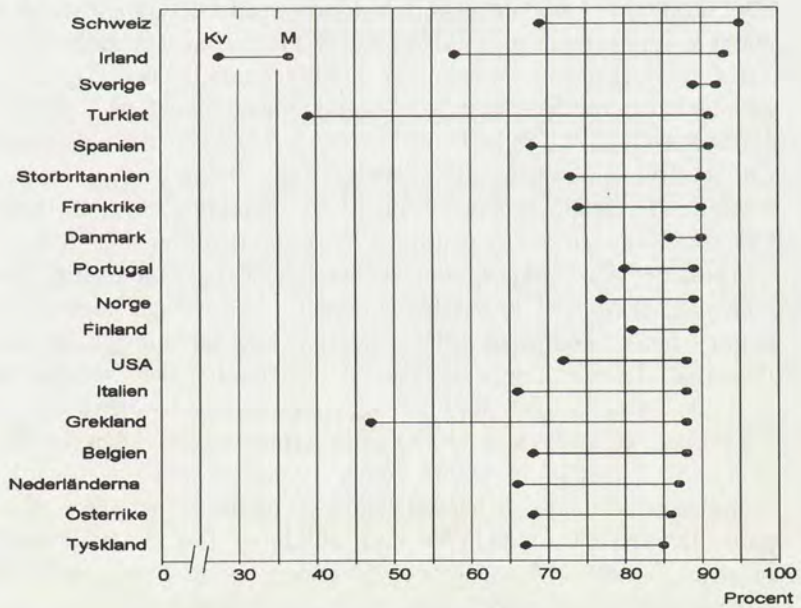
² Se t.ex. Anita Nyberg (1995), Julie Aslaksen och Charlotte Koren (1996), Duncan Ironmonger (1996) samt Joann Vanek (1996) som tar upp värderingsproblem kring obetalt arbete.

³ Att använda "arbete" för sådana verksamheter, även när de är obetalda har kritiserats av bl.a. Susan Himmelweit (1995) med utgångspunkt från att sådana sysslor är av så personlig natur att de inte borde betecknas som arbete. Hon bemöts delvis av Regenia Gagnier och John Dupré (1995), som finner motsvarande egenskaper även hos arbete, exempelvis vissa vårduppgifter, som utförs betalt. Till detta kan läggas att konstnärligt arbete regelmässigt betraktas som arbete, vars karakteristiska drag är dess djupt personliga och tillfredsställande karaktär. En lång svensk tradition finns där även hushållsarbete har studerats som just arbete. Se t.ex. Anita Nyberg (1989) som bland annat redogör för studier av kvinnors hushållsarbete inom jordbruket från 1930-talet och senare.

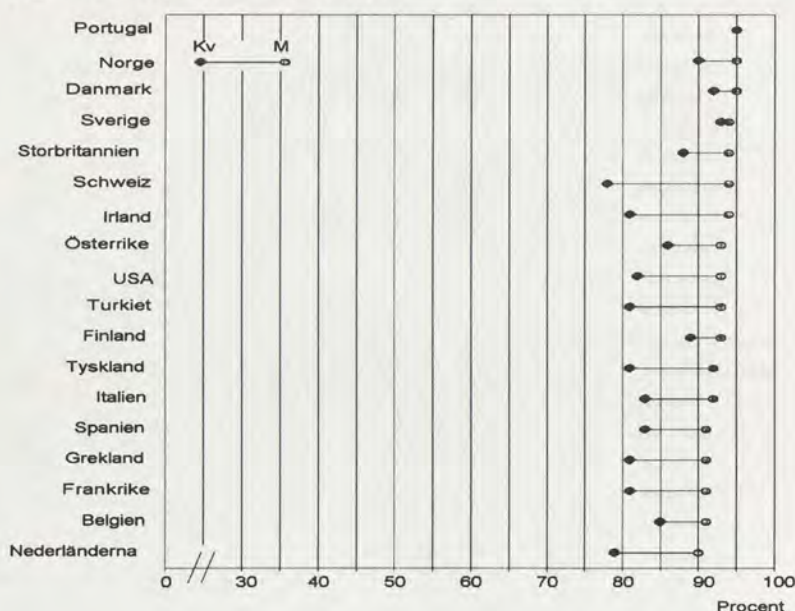
Figur 2a Grundskoleutbildade 1994



Figur 2b Gymnasieutbildade 1994



Figur 2c Högskoleutbildade 1994



Den stora skillnaden mellan förvärvsfrekvensen hos kvinnor med kort utbildning kan inte enkelt förklaras med att högre eller lägre andel kvinnor med kort utbildning skulle finnas i befolkningen. Schweiz, Sverige och Tyskland är tre länder med låg och ungefär lika andel kortutbildade kvinnor i befolkningen räknat på kvinnor i åldern 25–44 år (ECE, SCB m.fl., 1995 s. 22), men dessa kvinnors förvärvsfrekvens skiljer sig alltså kraftigt. Bland svenska män i samma åldersgrupp är andelen med kort utbildning högre än bland kvinnorna, medan det är tvärtom i Tyskland och Schweiz.

Detta leder till frågor, som vi inte kunnat besvara i detta sammanhang, men som är viktiga att ställa. Hur många barn – om några – har kvinnor med kort respektive lång utbildning i de olika länderna?⁴ Hur ser mannens inkomst ut i familjer där kvinnan har kort respektive lång utbildning? Det som ofta beskrivs som att "familjen har råd att leva på en lön", dvs. att endast en vuxen har förvärvsarbete, medan den andra vuxna – i den absoluta majoriteten av fallen en kvinna – är hemarbetande på heltid, är betydligt vanligare i familjer där kvinnan har kort utbildning. Det förefaller mindre sannolikt att sådana kvinnor i mycket större utsträckning än högutbildade kvinnor skulle vara gifta med höginkomsttagare. Mer

⁴ Frågor om mäns fertilitet är intressanta, men statistiskt material är sällsynt.

troliga förklaringar hänger samman med arbetsmarknaden för kvinnor med kort utbildning, kostnader för barnomsorg och äldreomsorg i förhållande till lönenivån för kort utbildade etc., snarare än med skattesystemets utformning, eller med lönerna för män med olika yrken och utbildningsbakgrund.

Sverige uppvisar emellertid en mycket hög förvärvsfrekvens även för män med kort formell utbildning. Omkring en fjärdedel av sådana män är inte förvärvsverksamma i USA, Belgien, Finland, Holland och Norge, medan över 90 procent av dessa män förvärvsarbetar i Schweiz och Sverige. Vi har ännu inte funnit internationellt jämförande material som belyser de ej förvärvsverksamma männens levnadsförhållanden i de länder där dessa män är många.

Det är dock lätt att se att kvinnor i olika länder skiljer sig åt mer än män med avseende på förvärvsfrekvens i förhållande till utbildning. Desto mer anmärkningsvärt är det att internationell statistik, exempelvis OECD, i jämförelser mellan länder utgår från en standardfamilj där utgångspunkten (när OECD jämför skatter) är en s.k. Average Production Worker (APW), en industriarbetande person, verksam i direkt produktion, med hemarbetande make utan inkomst, och två barn i skola, fem och tolv år gamla. En sådan familj är av flera skäl inte representativ, vilket också uppmärksammas av OECD (1994:259 ff.) Dels har andelen sysselsatta i tillverkningsindustri sjunkit, dels är tvåinkomstfamiljer vanligare än eninkomstfamiljer i de sex länder som ingår i OECD:s studie. Om en make verkligen är hemarbetande utan egen inkomst, så har den andra maken i Sverige regelmässigt en förvärvsinkomst som är större än lönen för en APW. Kanada uppger att APW-analysen stämmer förhållandevis väl, medan USA påpekar att tvåinkomstfamiljerna är av stor och växande betydelse. För Danmark, Island, Sverige och Storbritannien stämmer analysen mindre väl.

Män förvärvsarbetar i internationell jämförelse mer lika varann än kvinnor gör – huvudsakligen heltid, om de ej är arbetslösa.

Det förefaller då mer förnuftigt att vid internationella jämförelser standardisera männen till "heltids förvärvsarbete". De olika standardfamiljerna borde därefter karakteriseras av kvinnornas arbetsmönster: heltids hemarbetande, deltid detaljhandelsarbetande, heltids sekreterare eller vårdanställd etc.. Begreppet "en vanlig affärsbiträdesfamilj" eller "en vanlig undersköterskefamilj" verkar i många fall leda tankarna till en familj bestående av ensamförsörjande kvinna med barn, trots att affärsbiträde/undersköterskefamiljer i Sverige är vanligare än "en vanlig industriarbetarfamilj".

Det har ofta sagts⁵ att den svenska arbetsmarknaden i ovanligt hög grad skulle vara könssegregerad. Detta är sant, och samtidigt i internationella jämförelser missvisande. Om nämligen en märkbar del av vård och omsorg skulle återföras till obetalt hemarbete i Sverige skulle det i sådana analyser tolkas som att arbetsmarknaden bleve mindre könssegregerad, eftersom det med stor sannolikhet skulle innebära att kvinnor med kort utbildning försvann från arbetsmarknaden, och mönstren för dessa kvinnor skulle i högre grad likna dem som finns i andra OECD-länder. Ett parallellt resonemang säger att den svenska arbetskraften är mindre välutbildad än arbetskraften i andra länder. Om de kortutbildade människorna på den svenska arbetsmarknaden lämnade denna skulle de kvarvarande genomsnittligt ha en högre utbildning. Ingen man skulle tagit något kvinnoyrke, ingen människa, kvinna eller man, skulle lärt sig något nytt – men jämställdhet och utbildning skulle skenbart ha förbättrats.

Felet med denna typ av analyser är, att kvinnors arbete, betalt och obetalt, antas vara så lika organiserat i olika länder att begreppet "arbetsmarknad" skulle ha samma innebörd i olika länder och därmed vara internationellt jämförbart. Så är enligt vår uppfattning inte alls fallet. Behoven av olika slag av tjänster och varor fylls i olika länder av arbete som är organiserat på olika sätt, i vissa länder inom arbetsmarknaden, i andra länder utanför den.

I länder där exempelvis vård av äldre, av handikappade, av långvarigt sjuka och av små barn mer än i Sverige sköts oavlönat och i hemmen är det helt klart att detta arbete inte sköts av män i någon större utsträckning. Oavlönat vård- och omsorgsarbete är både en köns- och en klassfråga, med tyngdpunkten på kvinnor med kort formell utbildning.

Begreppet "arbetsmarknad" omfattar olika slags arbete och olika mycket arbete i olika länder. Könsfördelningen av verkliga arbetsuppgifter, om både avlönat och oavlönat arbete ingår, förefaller däremot internationellt sett vara mycket likartad. Att betrakta arbetsmarknadsbegreppet och dess definitioner i ett genusperspektiv är därför angeläget, eftersom det regelmässigt är just kvinnors arbete som blir missvisande bedömt och beskrivet. Inte mindre viktigt är detta just nu eftersom snabba förändringar av förvärvsfrekvenser pågår, och dessa ser ut att göra den svenska arbetsmarknaden mer lik den i andra OECD-länder.

⁵ Se t.ex. Gösta Esping-Andersen (1991) samt Jon Eivind Kolberg (1991).

5 Kvinnors och mäns arbete

Det är dock inte endast kvinnors arbete som bör fokuseras. Det är lätt att konstatera att "kvinnor och arbete" i forskningssammanhang uppmärksammas, medan forskningsområdet "män och arbete" explicit är betydligt mer sällsynt. En körning i LIBRIS⁶ i början av maj 1997, visade följande: sökningen "(woman OR women) AND work" gav 592 titlar. Samma sökning men med uteslutande av sökbegreppet "men" gav 549 titlar. "Men AND work" gav 90 titlar, medan samma sökbegrepp med uteslutande av "women" gav 47 titlar. En genomgång av de senare visar att endast 21 titlar verkligen behandlar just män och arbete.⁷ Säkert innehåller även de 549 titlarna om kvinnor och arbete sådant som ligger utanför mitt intresseområde, men skillnaden i volym är anmärkningsvärd.

Män är, som Hirdman (1988) och andra framhållit, den ständigt närvarande och osynliga normen mot vilken "alla andra", dvs. icke-män, bedöms. Att uttryckligen behandla både kvinnors och mäns arbete är därför väsentligt, och det är då nödvändigt att finna en bättre grund för analyser än att använda det ena könet som norm för det andra. Ett steg på vägen kan dock vara att undersöka vilka företeelser som blir synliga, eller annorlunda belysta, om kvinnor betraktas som norm för män, eftersom detta praktiskt taget aldrig görs.⁸

Kvantitativa beskrivningar påverkar i hög grad beslut, det är väl känt från ekonomisk forskning inom redovisning och ekonomistyrning. Den normativa påverkan som uppgifter om BNP, arbetskraft, antal arbetade timmar etc. har är mycket stor, vilket bland annat FN:s fjärde världskvinnokonferens i Beijing i september 1995 tagit fasta på.

Många feministiskt inriktade forskare har påpekat att begrepp som arbete, arbetsmarknad, liksom marknad, produktion, produktivitet och effektivitet har givits innebörder som byggt på mäns erfarenheter, vilket gjort att kvinnors erfarenheter ibland blivit både osynliga och omöjliga att analysera inom de ramar som dragits

⁶ De svenska forskningsbibliotekens gemensamma katalogsystem.

⁷ Bland de titlar som inte behandlar det sökta ämnet ingår böcker om socialt arbete med män, biografier över enskilda personer, verk om hustrurs stöd till män i deras arbete, samt ett verk om en kvinnlig naturvetenskaplig forskare i serien "Men of Russian Science"!

⁸ Ett nästan övertydligt exempel på hur män är norm i litteratur om arbete erbjuds av Herbert Applebaum (1992), som i inledning, 21 kapitel och sammanfattning, sammanlagt 590 sidor, behandlar endast män och mäns arbete, utan att göra klart att det är så han har avgränsat sitt ämne. Ett enda undantag är ett avsnitt "Women and Work in the Medieval Ages". I registret återfinns "women" som uppslagsord med ett knappt 30-tal hänvisningar, "men" som uppslagsord finns inte.

upp. Uppslagsverket *The New Palgrave Dictionary of Economics* (1991) beskriver detta i artikeln "Women and work":

Kvinnors arbete utmärks särskilt, men inte uteslutande, av deras ansvar för vissa uppgifter som förknippas med daglig reproduktion liksom reproduktion mellan generationer. Den matlagning, städning, barnavård, vård och omsorg som ingår är på många sätt ett särskilt arbete, inte minst eftersom det är obetalt. Det har förblivit privatiserat även i avancerade industriekonomier vare sig dessa varit plan- eller marknadsekonomier, och i samhällen där planerades preferenser eller marknadspriser registrerar värde så undervärderas arbete som varken ingår i planerna eller utbjuds på marknaden, ofta till och med intill gränsen för det osynliga. Det anses inte vara arbete alls. (*The New Palgrave*, 1991 vol. 4, s. 925, vår övers.)

Forskningen om arbete i ett genusperspektiv har, naturligt nog, kommit att i stor utsträckning söka lyfta fram och synliggöra kvinnors arbete. Det finns även ganska omfattande forskning som inom forskningstraditioner utan genusinriktning har studerat och diskuterat varför kvinnor ägnar sig åt förvärvsarbete. Frågan varför män förvärvsarbetar, och förvärvsarbetar i ett så likartat mönster oavsett ålder, social bakgrund eller kultur, har uppmärksamhets ytterst litet eller inte alls.

För oss är det väsentligt att försöka bygga en analys av arbete på ett sådant sätt att varken kvinnors eller mäns arbete blir osynligt, vare sig det är betalt eller obetalt, föreskrivet, frivilligt, görs inom familjens ramar, på arbetsmarknaden, finansieras via offentliga medel, egna arbetsinkomster, via att den arbetande försörjs av andra familjemedlemmar, via ideella organisationer, görs på heltid, deltid eller att det enligt rådande samhällsnormer bör vara obetalt. Vissa utgångspunkter för en sådan analys kan hämtas ur nyare feministisk ekonomiforskning⁹, andra från sociologisk, statsvetenskaplig, socialantropologisk och historisk forskning. Det finns åtskilliga analyser av empiriskt material som omtolkar och kompletterar traditionella framställningar av arbete.¹⁰

6 Avgränsningar

I detta kapitel begränsar vi det empiriska materialet till att omfatta endast kvinnor och män i åldrarna 20 år till 64 år. Det betyder att vi inte på långt när analyserar den totala arbetsmängden i ett samhälle. Dels saknas barns och ungdomars både betalda och obetalda

⁹ T.ex. Julie Nelson (1996), Chris Beasley (1994), och Nancy Folbre (1994).

¹⁰ T.ex. Hettie Pott-Buter (1993) och Harriet Bradley (1989).

arbete, dels saknas också ålderspensionärernas betalda och obetalda arbete. Bland annat när det gäller obetalt vårdarbete är volymen som utförs av ålderspensionärer betydande. Följden av begränsningen blir främst att mycket obetalt arbete faller utanför vår analys. Skälen att vi tagit bort kvinnor och män under 20 år är, att vissa länder har värnplikt för unga män medan andra inte har det, samt att grundläggande utbildning avslutas vid olika ålder.

I den del av studien som rapporteras här belyser vi empiriskt vissa grundfakta, samt endast en del av modellen.

7 En trepartsmodell

Modellen bygger som nämnts på högst tre parter: den som behöver eller önskar en tjänst eller vara, den som utför arbetet och den som eventuellt betalar¹¹. Fem fall särskiljs:

1. Den som behöver/önskar något betalar själv för tjänsten. Arbetet utförs av någon som säljer varor och tjänster, och som lever på detta. Denna situation kallas MARKNAD.

Här finns två parter: den som behöver/önskar något betalar för det själv. Rätten att få behovet/önskemålet tillgodosett härleds från betalningsförmågan; den som kan betala har rätt att få det den behöver/önskar medan den som inte kan betala inte har denna rätt.¹²

2. Den som behöver/önskar något får behovet tillgodosett av anhöriga, som utför arbetet obetalt. Denna situation kallas FAMILJ.

Här finns två parter: den som behöver eller önskar något får detta tillgodosett inom ramen för vad den enskilda familjen eller släktkretsen anser rimligt och förmår uppfylla. Olika behov anses legitima, beroende på de inblandades åldrar, förmåga, den behövandes egna resurser, på sedvanor, kultur samt ett flertal andra faktorer. Eventuellt är familjearbetet specialiserat så, att en person på heltid sysslar med obetalt arbete inom familjen, medan en annan person utför lönearbete som försörjer även den hemarbetande.

¹¹ Denna modell presenterades första gången på en internationell forskarkonferens för feministiska perspektiv på ekonomisk teori (Stark 1993).

¹² Det är viktigt att framhålla att denna användning av marknadsbegreppet är kraftigt begränsad i förhållande till användningen av det i sedvanlig ekonomisk analys. I senare skede av vårt arbete kommer detta att diskuteras närmare.

3. Den som behöver/önskar något får behovet tillgodosett av anhöriga, vilkas arbete del/finansieras av offentliga medel. Denna situation kallas OFFENTLIGT UNDERSTÖTT FAMILJARBETE.

Exempel på detta är barnbidrag, vårdbidrag, vårdnadsbidrag, skatteavdrag eller skattesänkning för vård/omsorg, som alltså förutsätts ske inom familjen (som kan definieras olika och bestå av vuxna samt barn under 18 år, av föräldrar och både minderåriga och vuxna barn etc.). Parterna är här tre: den som behöver/önskar något, den som utför arbetet och den som del/betalar arbetet genom bidrag till offentliga medel, vanligen genom att betala skatt. Vilka behov som anses legitima beror av samma faktorer som under 2 ovan.

4. Den som behöver/önskar något får behovet tillgodosett genom offentligt finansierad verksamhet. Själva arbetet kan organiseras offentligt eller utföras genom någon organisation som åtagit sig arbetsuppgiften. Denna situation kallas OFFENTLIGT ANSTÄLLDA respektive OFFENTLIGFINANSIERAD ENTREPRENAD.

Inom denna verksamhet återfinns de klassiska offentliga uppgifterna som grundläggande utbildning, rättsväsende, försvar etc., liksom betydande delar av sjukvård, handikappomsorg, äldreomsorg, social omsorg, missbrukarvård, kulturell verksamhet, forskning m.m. Parterna är här tre: den som behöver/önskar något, den som utför arbetet och den som betalar arbetet genom bidrag till offentliga medel, vanligen genom att betala skatt. Någon typ av egen betalning från den som önskar något kan erfordras. Vilka behov som anses legitima beror av regler, som ofta är formaliserade. Krav på bosättning eller medborgarskap i visst land kan också ställas.

5. Den som behöver/önskar något får behovet tillgodosett utan (eller med symbolisk) betalning, av andra än av anhöriga. Denna situation kallas IDEELLT ARBETE eller IDEELLA ORGANISATIONER.

Parterna är här två: den som behöver och den som gör arbetet obetalt (som gåva), eller tre: den som behöver, den som gör arbetet och den som del/betalar genom gåvor till den ideella sektorn. Vilka behov som anses legitima och hur de ska uttryckas för att kunna fyllas varierar mycket, beroende på typ av organisation, samt på omgivningen i övrigt. I vissa länder fungerar denna sektor mycket likt den svenska offentliga sektorn i fråga om äldreomsorg, missbrukarvård eller socialt arbete. I dessa fall är det vanligt att en betydande del av finansieringen sker med offentliga medel, och att

följaktligen denna sektor också organiserar ett mått av betalt arbete, utöver det obetalda. I andra fall krävs medlemskap i kyrka, yrkestillhörighet etc. för att någon ska vara berättigad till hjälp.

De tre begreppen stat, marknad och familj har ofta använts tillsammans av statsvetenskapliga forskare och andra samhällsvetare när de på senare tid analyserat olika frågor¹³. Feministiska forskare¹⁴ har kritiserat dessa analyser på många olika grunder. De har hävdad att främst relationen mellan marknad och stat har analyserats, att kvinnor har ingått i analysen endast om de funnits på arbetsmarknaden, att familjens roll som producent av varor och tjänster har ignorerats liksom de rättigheter som gifta kvinnor fått rätt till genom sina män, med mera. Feministiska forskare har också ställt frågan om det för kvinnor varit lättare att få inflytande genom staten än genom marknaden, och om det för kvinnor är kvalitativt annorlunda att vara beroende av staten än av en familjeförsörjare.

Drude Dahlerup (1994) diskuterar familjen som en del av det civila samhället, och de vaga gränser som finns mellan stat, marknad och detta civila samhälle. Hon analyserar denna triangel som ett sätt att fördela arbetsuppgifter och makt, och tar upp olika områden inom vilka statliga ingripanden är nödvändiga för kvinnors välfärd.

Indelningen i stat, marknad och familj är alltså använd av många forskare, om än med olika innebörd, och något olika terminologi. I den modell som presenteras här går vi dock ett steg längre, och analyserar marknad, familj och stat, samt frivilligsektorn inte endast som fördelare av arbetsuppgifter, ansvar, makt och resurser utan också som olika sätt för den som behöver någonting att göra detta behov uppmärksammat och – om det anses legitimt inom den sektor där det uttrycks – få det uppfyllt.

Det är värt att notera, att mäns beroende av kvinnor, av staten eller av marknaden i mycket liten utsträckning förefaller explicit analyserat och utforskat. Detta är enligt vår mening anmärkningsvärt, exempelvis med tanke på den stora och snabba förkortning av mäns förväntade livslängd som påvisats i de länder i Östeuropa som under 1990-talet genomgått en snabb ekonomisk omvandling. (ECE, SCB m. fl., 1995:10–11 samt s. 66) Skillnaden mellan förväntad livslängd för kvinnor och män i Ryssland var år 1993 13 år, och för ryska män sjönk siffran med 5 år till 59 år under första hälften av 1990-talet. Som jämförelse kan nämnas att motsvaran-

¹³ Se t.ex. Gösta Esping-Andersen (1990).

¹⁴ Se t.ex. Jane Lewis (1993), Ann Shola Orloff (1993), Diane Sainsbury (1996).

de skillnad vid samma tid i Sverige var omkring 6 år, och att svenska män förväntas leva till 76 år. Den dödlighet hos medelålders män som är främsta orsaken till den kraftiga försämringen hänger samman med olyckor, självmord, våld, hjärt- och kärlsjukdomar samt stor utsatthet; hög alkoholkonsumtion är ett avgörande inslag. Mäns beroende av välfärdsstat och god samhällsorganisation och frågan hur män påverkas av olika slag av ekonomiska förändringar vore angelägna forskningsområden.

"Privatisering"

Begreppet "privatisering" har kommit att användas för ett flertal förflyttningar av arbetsuppgifter inom och mellan de olika situationerna i modellen. När arbete har flyttats från *offentligt anställd* till *offentligfinansierad entreprenad* har detta betecknats som privatisering. Samma ord har i andra sammanhang använts när arbetsuppgifter har förflyttats från offentligt finansierad verksamhet (nr 4) till alla de övriga kategorierna *ideellt arbete*, *offentligt understött familjearbete*, *familj* eller *marknad*. När det rör vård och omsorg har dock flertalet förflyttningar som kallats privatisering gått ut på att minska den offentliga finansieringen, och marknad har i praktiken inte spelat någon större roll, eftersom många vårdbehov kräver långt mer pengar att köpa på marknaden än vad de flesta mycket vårdbehövande kan betala.

Relationerna mellan parterna i modellen

De olika kategorierna ovan återfinns alla i alla slag av ekonomier. De bildar tillsammans ett mönster för hur arbete organiseras, hur behov av arbete kan uttryckas legitimt och ansvarsfördelningen för betalning i den mån arbetet betalas. Men mönstren är olika. I många länder i tredje världen spelar obetalt familjearbete en väsentlig roll för matförsörjningen genom husbehovsjordbruk. I andra är matanskaffning nästan uteslutande en marknadstransaktion. Idrott kan organiseras genom den ideella sektorn, men också på marknaden genom stora kommersiella idrottsföretag. Vård av svårt sjuka är i vissa länder med stor fattigdom ett obetalt familjearbete med helt otillräckliga resurser, medan samma sjukdomar i andra länder sköts via offentligt finansierad specialistvård.

Förhållandena mellan de högst tre parterna i vår modell är helt olika. Villkoren för den som behöver eller vill ha en tjänst utförd är olika, liksom för den som arbetar. Den part som finansierar

eventuell betalning har också olika ställning; skattebetalaren, försörjaren och donatorn spelar olika roller.

För den som behöver en viss tjänst, exempelvis en yngre vuxen handikappad kvinna som behöver hjälp i sitt dagliga liv med hygien eller transporter, är det stor skillnad om behovet tillgodoses av yrkesutbildad personal med lön, av yrkesutbildade obetalda frivilligarbetare, ej yrkeskunniga frivilligarbetare, av en familjemedlem som erhåller ekonomisk ersättning, av en familjemedlem utan sådan ersättning eller om hon själv kan köpa tjänster (om lämpliga sådana finns att tillgå) på marknaden mot sedvanlig betalning. Hennes egen situation är olika, liksom förhållandena för dem som utför arbetet. Den familjemedlem som vårdar en handikappad anhörig har en annan situation än den som utför motsvarande arbetsuppgifter yrkesmässigt; att få tillfälle till avlastning och vila kan vara svårt liksom att byta arbete.

Det finns i olika länder bestämda uppfattningar om vilken typ av arbete som bör organiseras på ett bestämt sätt. Friska nyfödda barn sköts överallt huvudsakligen inom familjen, med eller utan föräldraersättning. De klassiska uppgifterna för staten som rättsskipning, försvar och grundläggande utbildning sköts av offentligt anställda praktiskt taget överallt.

Betalning i pengar för en viss typ av arbete påverkar uppfattningen om vad för slags förhållande som finns mellan de parter som är inblandade i transaktionen. Ett enkelt exempel är vänner som gör varandra tjänster. Ett erbjudande om betalning kan i det sammanhanget uppfattas som både egendomligt och stötande. I andra fall kan just betalningen mellan vänner eller anhöriga för ett arbete göra att den som behöver eller önskar få något utfört känner sig berättigad att ställa vissa krav, som utan betalning vore svårare att framföra. Man kan säga att betalning i ett givet sammanhang medför en kvalitativ transformation av det arbete som utförs.

Ett extremt exempel på att betalning i grunden förändrar är prostitution. När sexuella önskemål och behov tillgodoses genom att en person köper en annans tjänster på en marknad innebär detta något i grunden skilt från ömsesidigheten i en sexuell relation mellan vuxna närstående.

Tiden som begränsning

Det är vanligt att analyser av betalt och obetalt arbete utgår i första hand från det betalda arbetets tidskrav, och ifrån familjen som en enda enhet, där medlemmarna är helt överens eller repre-

senteras av en enda person.¹⁵ Ett intressant annat sätt har tillämpats i en holländsk studie av en expertkommitté, ledd av Marga Bruyn-Hundt (1996). Där fastställdes, med utgångspunkt från fyra tidsanvändningsundersökningar gjorda 1975, 1980, 1985 och 1990, vilken tid kvinnor och män i olika familjesituationer använde för obetalt arbete. Kommittén uttalade att obetalt arbete var nödvändigt i ett gott samhälle och att detta arbete i sig inte alls var problematiskt. Däremot var den ojämna fördelningen av arbetet ett problem. En maximal betald och obetald arbetsbörda, som inte skulle skada hälsan och som skulle ge möjlighet att delta i olika delar av samhällslivet, sattes till 56 timmar per vecka och person för småbarnsföräldrar. Av fyra framtidsvisioner valde kommittén enhälligt den som kallades "kombination", och som innebar att betalt och obetalt arbete ska ha samma omfattning totalt sett, och både det betalda och obetalda ska delas lika mellan kvinnor och män. En sådan delning kräver att den betalda arbetstiden förkortas, men också att subventionerad barnomsorg byggs ut.

Den refererade studien utgår alltså från samband mellan olika slag av arbete. Men inte endast tiden är en begränsning. Om ett arbete inom marknadskategorin i vår modell upphör, är orsaken vanligen att kundernas önskemål om varan eller tjänsten minskat, eller att motsvarande behov täcks på annat sätt. Bilkunderna har blivit färre, köper andra bilar, eller samma bilar tillverkas nu någon annanstans. Det är svårt att tänka sig att bilarbetare som förlorat sitt betalda arbete skulle börja bygga samma slags bilar i en frivillig sammanslutning för att tillgodose det bilbehov som nu inte skulle fyllas.

Om däremot hemtjänsten för handikappade eller gamla minskar sin verksamhet är det sällan på grund av minskade önskemål eller behov hos dem som tidigare fått hjälp, utan praktiskt taget alltid för att pengarna inte räcker. Behoven kvarstår, och situationen blir att den behövande får klara sig ändå på egen hand, att anhöriga eller grannar rycker in, att ideella organisationer tar över eller liknande.

8 Modellens fem sektorer

Inom varje del av modellen skisserar vi ett antal problem och frågeställningar, samt diskuterar tillgången på empiriskt material för att belysa dessa. Med utgångspunkt från vår modell kan tre be-

¹⁵ Se t.ex. Gary S. Becker (1991). Detta synsätt har mött stark kritik, av Paula England (1993), Barbara Bergmann (1995), och många andra.

skrivningar av varje sektors storlek och funktionssätt konstrueras, utifrån frågorna: Vem har möjlighet att använda tjänsterna? Vem arbetar? Vem betalar?.

Marknadssektorn

Inom marknadssektorn är tillgången på empiriskt material god. Vad som köps och säljs på marknaden är förhållandevis väl belyst i olika typer av statistik, både offentlig och annan. Vem som köper och säljer är också föremål för sådan statistikinsamling. Antalet arbetstimmar och dessas fördelning belyses också regelmässigt i både inhemsk och internationell statistik.

När det gäller de arbetande kommer vissa uppgifter att sammanfalla med offentlig sektor så, att det är svårt att skilja timmar arbetade inom marknadssektorn från dem som är utförda med offentlig finansiering. Detta gäller särskilt de fall, där offentligt finansierade entreprenader använts i stället för att arbetet utförts av offentligt anställda personer. Tillgången till könsuppdelade uppgifter är varierande, men i flertalet fall går sådana att få fram.

*Vem har möjlighet att använda tjänsterna
– vem arbetar – vem betalar?*

Grunden för relationerna mellan parterna i denna sektor är betalningsförmåga, inom de ramar som kan dras upp av lagar och förordningar. Den som kan betala är därmed berättigad att få sina önskemål och behov tillgodosedda. Exempel på begränsningar av rätt till inköp av varor som i och för sig är lagliga är att barn inte får inköpa tobak eller alkohol, och att receptbelagda läkemedel endast får säljas med läkares tillstånd.

I en ytterligare utveckling kan man belysa varifrån de pengar kommer som används till köp på marknaden. Ett sådant resonemang skulle dock föra alltför långt i detta sammanhang.

De som arbetar inom den privata sektorn, vilket som nämnts dock inte är exakt detsamma som marknadssektorn, bestod 1995 av 63 procent män och 37 procent kvinnor (SCB, 1996:46). Denna sektor var, med 2,17 miljoner anställda, samma år den största på svensk arbetsmarknad.

Familjesektorn

Begreppet "familj" är inte entydigt. Janet Finch och Jennifer Mason (1993) finner ingen samstämmighet om vilka som bör räknas till familjens medlemmar i sin surveystudie i norra England. De stu-

derar också ansvar och hjälp mellan vuxna familjemedlemmar, och utesluter ur sin studie relationen mellan föräldrar och minderåriga barn. Även där finner de stor variation. Kvinnor förefaller dock i praktiken vara något mer fast knutna i ansvarsrelationer än män, som är mer perifera i många fall.

Diana Gittins (1992:67 ff.) kritiserar de karakteristiska drag som av sociologer ofta använts för att definiera "familj": gemensam bostad, ekonomisk samverkan, reproduktion och sexualitet. Hon menar att dessa karakteristika återspeglar nutida västliga idéer och ideal, som främst återspeglar medelklassens uppfattningar om vad en familj bör vara. Hon föredrar i stället en bas, som utvecklats inom socialantropologin, och som bygger på familjen som en social konstruktion som är ytterst flexibel och föränderlig.¹⁶

Gränsdragningen mellan familjesektorn och den ideella sektorn är inte självklar. Den ideella sektorn bygger enligt vår uppfattning på att tjänster (och varor) utbyts mellan människor som inte har släktband, eller är vänner eller nära grannar.

Familjebegreppet förändras över tiden, vilket kan följas i de nordiska länderna, där "familj = äktenskap" kommit att med tiden i många sammanhang ersättas av "familj = förälder/föräldrar och barn". Detta sammanhänger möjligen med ökande skilsmässor och fler barn som växer upp med endast en förälder.

Dessa två olika tolkningar av "familj" används av Suzanne Schunter-Kleemann (1992:145 ff.) som samlar Tyskland, Luxemburg, Österrike, Holland och Schweiz i en grupp "äktenskapsinriktat patriarkat", inom vilket äktenskapet är bas för definitioner av familj i viktiga avseenden inom social lagstiftning, familje- och arbetsmarknadsrätt. Belgien, Frankrike och Italien klassificeras i en grupp "familjeinriktat patriarkat", där stor vikt i stället läggs vid barn, födelsetal och offentligt understödd barnomsorg.

Det statistiska material som är tillgängligt om arbete som utförs inom familjen bygger till stor del på tidsanvändningsundersökningar. Sådana görs inte regelbundet och standardiserat varken i Sverige eller i andra länder. Eftersom det i satelliträkenskaper till SNA, vilket har beskrivits ovan, ska ingå beräkningar av obetalt arbete är det troligt att tidsanvändningsstudier i framtiden kommer att bli både vanligare och mer standardiserade.

¹⁶ I *Gender, family and economy, the triple overlap* (1991) diskuterar Rae Lesser Blumberg (1991:14–17) begreppen "familj" och "hushåll" på ett intressant sätt, liksom i samma volym Judith Treas (1991:211–224) och Immanuel Wallerstein & Joan Smith (1991:225–244).

*Vem har möjlighet att använda tjänsterna
– vem arbetar – vem betalar?*

För att familjearbete ska vara möjligt krävs naturligtvis att familjemedlemmar finns, som kan utföra det arbete det är fråga om. Mäniskor som bor ensamma har mindre sådana möjligheter. Ett område där detta är viktigt gäller omsorg om och hjälp till gamla människor, där kvinnors och mäns olika livslängd spelar roll liksom förhållandet att bland gifta (och samboende) mannen oftast är äldre än kvinnan.

*Tabell 2a Befolkningen i åldern 75 år och äldre
efter civilstånd 1 januari 1997*

Civilstånd	Kvinnor	Män	Kv. + M.	Kvinnor %	Män %
Totalt	469 700	291 200	760 900	62	38
Gifta	118 200	177 200	295 400	40	60
Ej gifta	351 500	114 000	465 500	76	24

Källa: SCB

*Tabell 2b Befolkningen i åldern 85 år och äldre
efter civilstånd 1 januari 1997*

Civilstånd	Kvinnor	Män	Kv. + M.	Kvinnor %	Män %
Totalt	129 400	57 200	186 600	69	31
Gifta	11 800	25 600	37 400	32	68
Ej gifta	117 700	31 600	149 300	79	21

Källa: SCB

*Tabell 2c Befolkningen i ålder 75 resp. 85 år och äldre
efter civilstånd 1 januari 1997. Procentuell fördelning*

Civilstånd	Kvinnor 75–	Män 75–	Kvinnor 85–	Män 85–
Gifta	25	61	9	45
Ej gifta	75	39	91	55
Totalt	100	100	100	100
Antal	469 700	291 200	129 400	57 200

Källa: SCB

I kategorin "ogifta" ingår både änkor/änklingar, och sådana som aldrig varit gifta. Det framgår av tabellen att män som grupp har

betydligt större möjligheter att få hjälp av sina hustrur än tvärtom. Den äldreomsorg som sköts av familjemedlemmar är för kvinnor mycket oftare utförd av barn än av maken, om nu barn finns och bor så att det är praktiskt möjligt för dem att sköta sin gamla mor.

Det senaste material om tidsanvändning som i Sverige insamlats gäller 1990/91 (Klas Rydenstam, 1992; SCB 1992). Utifrån denna studie har Anita Nyberg (1995:26) beräknat att det obetalda hemarbetet för kvinnor i åldrarna 20–64 omfattar 82 miljoner timmar per vecka, medan samma arbete för män i samma åldrar omfattar 51 miljoner timmar. Totalt utfördes alltså 133 miljoner timmar per vecka i sådant arbete av människor 20–64 år under år 1991. Detta kan ställas emot 138 miljoner timmar i betalt arbete samma år, 57 miljoner utförda av kvinnor och 81 miljoner av män.

Förändringar sedan 1990/91 av det obetalda arbetets volym och inriktning, liksom av vem som utför det är i stort sett okända i Sverige.

Frågan vem som "betalar" för det obetalda arbetet kan analyseras på flera sätt. Av avsnittet nedan om människor i och utanför arbetskraften framgår, att antalet och andelen heltids hemarbetande kvinnor, de som brukar kallas "hemmafruar", har minskat under 1990-talets första hälft. Någon motsvarande ökning bland män kan inte ses. Det förefaller därför som om det obetalda arbetet i växande utsträckning sköts av deltids- och heltids förvärvsarbetande kvinnor, samt i mindre utsträckning av förvärvsarbetande män. Dessutom tillkommer det obetalda arbete som utförs av människor som står utanför arbetskraften, men som inte betraktar sig som hemarbetande. Till denna grupp återkommer vi nedan.

En betydande del av det obetalda arbetet kan, om man utgår från heltids förvärvsarbete som norm, sägas finansieras av de kvinnor som förvärvsarbetar deltid, och som enligt den tidigare nämnda svenska tidsanvändningsstudien för 1990/91 använder mer tid än män på obetalt arbete. Finansieringen skulle då bestå i den inkomst de avstår från genom att arbeta deltid i stället för heltid.

Offentligt understött familjearbete

Denna kategori måste analyseras tillsammans med den föregående, eftersom det är i få fall som det offentliga stödet knyts direkt till konkret utförda arbetsuppgifter.¹⁷ När det gäller föräldraförsäkringen så knyts denna ersättning ju endast till att den som får ersättningen inte samtidigt förvärvsarbetar, men hur den från för-

¹⁷ Det gäller bland annat anställda s.k. anhörigvårdare, som är en liten grupp.

värvsarbete frigjorda tiden verkligen används mäts inte. För barnbidraget gäller att detta utbetalas till föräldrarna, oavsett hur de organiserar sitt vardagsliv. Tidsanvändningsstudier kan klargöra detta bättre.

*Vem har möjlighet att använda tjänsterna
– vem arbetar – vem betalar?*

Samma resonemang som under familjesektorn ovan är relevant. Dock finns en offentlig betalare, som tredje part utöver den som har behov/önskemål och den som utför arbetet.

Den offentliga sektorn

Den offentliga sektorn har vi delat i två delar, dels de offentligt anställda och dels de offentligt finansierade entreprenaderna, där själva arbetet utförs av människor som arbetar inom företag som kan vara privat ägda, kooperativa eller organiserade på annat vis. De offentligt finansierade entreprenaderna kan i någon mån belysas med hjälp av siffror om offentliga utgifter och hur dessa pengar använts.

*Vem har möjlighet att använda tjänsterna
– vem arbetar – vem betalar?*

I denna sektor finns det regler om vem som har rätt eller skyldighet att använda tjänsterna för en stor del, men inte allt, av det som utförs. Kultur och vägranvändning är exempel på områden där vem som har rätt att nyttja möjligheterna regelstys i mycket liten utsträckning. Kriminalvård, tvångsvård av sjuka och grundläggande skolutbildning är exempel på motsatsen.

När det gäller de offentligt anställda så går material att få fram både om arbetade timmar och om dem som arbetar. En majoritet, 79 procent, av totalt 1,13 miljoner kommunalt anställda, var kvinnor år 1995. Av samma år totalt 0,23 miljoner statligt anställda var majoriteten, 60 procent, män. (SCB, 1996c:46).

Arbetet inom denna sektor finansieras av offentliga medel, som utgörs av skatter, avgifter, taxor och medel med vissa andra be-teckningar.

Den ideella sektorn

Vi utgår från denna sektors roll som producent av olika tjänster och som organisatör av arbete som kan vara betalt eller obetalt. (Vi bortser alltså i det här sammanhanget från exempelvis hur sek-

torn organiserar olika intressen eller för fram ideologi). Sektorn finansieras på flera olika sätt. Dels mottar den gåvor i form av tid (dvs. obetalt arbete som utförs av den som skänker gåvan), pengar eller föremål. Detta är grunden för själva definitionen som "ideell sektor". Dels mottar den i vissa fall offentliga – alltså skattefinansierade – bidrag, när den påtar sig uppgifter som finansieras offentligt. Exempel på det senare är missbrukarvård, omsorg och utbildning.

Ideellt arbete har i Sverige studerats av bl.a. Tobias Lundström och Filip Wikström (1995). De definierar sektorn i enlighet med en gemensam definition utformad inom en internationell forskargrupp, med fem huvudkriterier¹⁸. Ideella organisationer ska vara:

- a/ formaliserade på något sätt;
- b/ privata och därmed fristående från den offentliga sektorn;
- c/ ideella dvs. inte syfta till att generera vinst eller avkastning till förmån för ägare eller styrelse;
- d/ självstyrande samt
- e/ föremål för ideella insatser i form av ideellt arbete eller gåvor eller donationer från privatpersoner.

Författarna kommer fram till att den ideella sektorn i Sverige är större, mätt i andel av dess omsättning i pengar i relation till landets BNP, än samma sektor i Tyskland och Frankrike, medan den är något mindre än i Storbritannien och betydligt mindre än i USA.

Den svenska ideella sektorns största del, räknad som andel i sektorns totala penningomsättning, består av idrotts- och fritidsorganisationer. Utbildning, social omsorg och hälsovård kommer på tredje, femte respektive elfte plats. Dessa tre områden är till stor del offentligt finansierade: utbildning till 54 procent, social omsorg till 70 procent och hälsovård till 87 procent.

Mönstren mellan Sveriges och Tysklands ideella sektorer skiljer sig därmed från varann på ett intressant sätt. I Tyskland dominerar nämligen hälsovård med 35 procent och social omsorg 23 procent, medan kultur och rekreation omfattar 7 procent. I Sverige står social omsorg för 10 procent, hälsovård för endast 3 procent, medan kultur och rekreation dominerar med 25 procent. I samtliga fall är det den penningmässiga omsättningen som utgör grunden för jämförelsen.

Denna jämförelsegrund är dock inte oproblematiserad. En ideell organisation som producerar en viss mängd tjänster med uteslutande obetald arbetskraft kommer att framstå som mindre än en organi-

¹⁸ Motsvarande kriterier något annorlunda uttryckta används av Statskontoret (1995).

sation som producerar exakt samma mängd tjänster, men med hög andel betald arbetskraft.

*Vem har möjlighet att använda tjänsterna
– vem arbetar – vem betalar?*

Svaret på frågan om vem som har möjlighet att använda tjänsterna belyser vilka tjänster som produceras, och vem som får del av dem. Dessutom krävs en beskrivning av hur människor som behöver eller önskar en viss tjänst kan kunna komma i åtnjutande av den, dvs. på vilket sätt ett önskemål eller ett behov kan uttryckas och manifesteras för att anses som legitimt. Vilka krav ställs för att en person ska kunna bli föremål för ideellt organiserad omsorg eller delta i undervisning? Några större studier av detta har vi inte kunnat finna.

Jane Wheelock (1990:127 ff.) diskuterar förändringar i beteendet som kunde väntas i de hushåll hon studerat, nordengelska hushåll i vilka mannen blivit arbetslös medan hustrun hade förvärvsarbete på hel- eller deltid. Mot bakgrund av ekonomisk teori finner hon att ökad användning av tjänster från den informella sektorn kunnat förväntas, eftersom en minskad inkomst och svårigheter att få hushållsekonomin att gå ihop gjort dessa billigare tjänster mer attraktiva. Hon finner dock att hushållen i studien inte använde tjänster ur frivilligsektorn mer än innan mannen blev arbetslös. I stället bidrog hushållen mer än tidigare till frivilligsektorn.¹⁹

Att större, jämförande studier är få kan sammanhånga med att den ideella sektorn har mycket olika uppgifter i olika länder. I Sverige har den historiskt spelat rollen av att lyfta fram missförhållanden eller problem, visa på sätt att avhjälpa dem och senare försöka förmå offentligt finansierad verksamhet att ta över. Nykterhetsorganisationerna är ett exempel, kvinnojourerna ett annat. De senare arbetar fortfarande huvudsakligen ideellt, med visst kommunalt stöd.

I Tyskland fungerar sektorn på annat sätt. Lundström och Wijkström (a.a.) framhåller att i Tyskland kyrkliga organisationer står för en stor del av den offentligt finansierade hälso- och sjukvården, på ett sätt som inte har motsvarighet i Sverige. I dessa kyrkliga organisationer organiseras en hel del ideellt arbete. Författarna ger vissa historiska skäl för skillnaderna, som också rör

¹⁹ Jane Wheelock (1990) finner en betydande minoritetsgrupp i sitt material, som inte agerar ekonomiskt rationellt i meningen att de maximerar sina inkomster. Hustrurna i denna grupp fortsätter nämligen att förvärvsarbета, trots att hushålllets inkomster skulle öka om de avstod, på grund av konstruktionen av det brittiska bidragssystemet.

kyrkornas olika roll i de två länderna. Avgränsningen mellan of-fentlig sektor och ideell sektor blir här främst en fråga om vem som organiserar arbetet, medan reglerna för vem som kan komma ifråga för exempelvis vård i de två sektorerna kan vara förhållan-devis likartade.

I Tyskland har de ideella organisationerna fortsatt att själva or-ganisera vård, omsorg och utbildning, med betydande stöd av of-fentliga medel. De uppgifter de utför fylls i Sverige delvis av of-fentligt organiserad verksamhet, och finansieringen är alltså likar-tad i de båda länderna.

Svaret på frågan vem som arbetar inom den ideella sektorn mås-te bygga på den volym av arbete som utförs inom sektorn, fördelad på betalt och obetalt arbete. Wijkström (1994) har beräknat att det totala ideella arbetet i Sverige motsvarar ungefär 300 000 hel-tidsarbeten. Han uppskattar att detta – obetalda – arbete skulle, om det värderades till genomsnittlig kostnad per arbetstimme, motsva-ra ett lika stort värde som sektorns penningmässiga intäkter, och vara ungefär jämförligt i storlek med samma sektor i andra länder. Nästan hälften av det obetalda arbetet utförs inom idrott, kultur och rekreation. Dessutom måste fastställas vilka människor – vilket kön, vilken klass- och etnisk bakgrund – som utför detta betalda respektive obetalda arbete. Det finns anledning att anta att fördelningen mellan kvinnors och mäns obetalda arbete skiljer sig åt mellan olika sektorer, exempelvis mellan sport och idrott å ena sidan och vård och social omsorg å den andra. Om detta har vi dock inte kunnat finna några mer omfattande studier.

Svaret på frågan om vem som betalar för det ideella arbetet, med pengar eller på annat sätt, rör alltså resurstillförseln, dess stor-lek och varifrån resurserna till sektorn kommer. Frågan kan besva-ras genom en utvidgning av beskrivningarna ovan, genom en upp-skattning av volym och eventuellt värde på icke penningmässiga resurser.

9 Modellen tillämpad på Sverige

Idealt sett borde vi nu ge en bild av det arbete som i Sverige organi-seras i de olika kategorierna i modellen. Dock finns inga källor som ger en sådan möjlighet, varför vi måste gå en annan, mer indirekt väg. Vi har valt att inledningsvis visa vad människor i Sverige gör, mätt i återkommande standardiserade undersökningar för att ge oss möjligheter att senare ställa detta mot motsvarande data från andra länder. Diagrammen utgår från vissa kategorier som "i arbete" "frånvarande hela veckan" eller "studerande", medan andra för oss

intressanta kategorier inte belyses, exempelvis obetalt familjearbete och ideellt arbete.

Det betalda arbetet, som utgör den största enskilda kategorin för både kvinnor och män i alla åldrar, utförs på hel- eller deltid, och inom marknadssektorn, inom den offentliga sektorn (som offentligt anställd eller offentligt finansierad entreprenad) samt delvis inom den ideella sektorn i vår modell. Av detta betalda arbete kan vi få en relativt tydlig bild. Det obetalda arbetet, vare sig det utförs som familjearbete eller offentligt stött familjearbete är svårare att belysa. Det utförs ju av människor som också har ett betalt arbete eller är studerande, likaväl som av hemarbetande, förtidspensionärer, arbetslösa och av de som står utanför arbetsmarknaden. De kategorier som används i denna offentliga och återkommande statistik är på flera sätt problematiska. Vi har därför ansett det viktigt att diskutera dessa mer ingående, dels definitioner av dem, dels hur de är internationellt jämförbara. Vi visar också hur i några fall kategorier blivit allt mer otillräckliga, genom snabba och relativt stora förändringar i samhället.

10 Arbetsmarknaden och 1990-talets förändringar för kvinnor och män

Data om arbete finns idag främst om det betalda arbetet med utgångspunkt från dem som utför arbetet, samt vilka sektorer de arbetar inom. Det finns alltså en stor mängd uppgifter om kvinnorna och männen på arbetsmarknaden. Det finns också en hel del litteratur om sysselsatta och arbetslösa personer ur ett jämställdhetsperspektiv.²⁰ Tidigare beskrivningar av utvecklingen på arbetsmarknaden under 1990-talet visar bl.a. att:

- År 1996 var ca 330 000 personer öppet arbetslösa enligt AKU. Av dem var 148 000 kvinnor och 184 000 män.
- Samma år var 2 miljoner män och 1,8 miljoner kvinnor sysselsatta.
- Mäns arbetslöshet har stigit mest under 1990-talet totalt sett och var högre än kvinnors år 1996. Män finns oftast antingen i heltidsarbete eller heltidsarbetslöshet. De har mycket sällan deltidsarbete eller är deltidsarbetslösa.
- Kvinnor har förvärvsarbetat fler timmar än tidigare och allt fler kvinnor arbetar heltid under 1990-talet.

²⁰ Se bl.a. Arbetsmarknadsdepartementet (1997), Lena Gonäs, Susanne Johansson & Inger Svärd (1995) och SOU 1996:56.

- Samtidigt har kvinnors arbetslöshet stigit mest under åren 1994 till 1996. Kvinnor är överrepresenterade i tidsbegränsade anställningar och deltidarbetslöshet.

Ingenting i statistiken tyder på att kvinnor eller män är "på väg tillbaka till spisen". För det första har majoriteten av dem som förvärvsarbetar idag aldrig haft hushållsarbete som huvudsaklig aktivitet. För det andra har 1990-talet inneburit att kvinnor fortsatt att befästa sina positioner på arbetsmarknaden i flera avseenden. Födelsetalen har sjunkit kraftigt under åren 1995 och 1996. Det är särskilt unga kvinnor med de lägsta utbildningarna som står för förändringen jämfört med tidigare (SCB, 1997). Allt färre kvinnor hemarbetar på heltid.

Det finns flera förändringar på arbetsmarknaden som är direkta eller indirekta konsekvenser av den strukturella och ekonomiska utvecklingen på 1990-talet. Det är t.ex. de fasta jobben som försvunnit i störst utsträckning. Ny teknik har påverkat arbetsorganisation och behov av arbetskraft. Begrepp som distansarbete beskriver nya arbetsvillkor, och är exempel på fenomen som debatteras och uppmärksammas relativt mycket.

Ytterligare en konsekvens av arbetslöshet och samhällsförändringar i Sverige är emellertid att allt fler människor hamnar utanför arbetskraften. Det är mindre ofta i fokus och har såvitt vi känner till inte tidigare beskrivits ur ett könsperspektiv. Både kvinnor och män kämpar för att komma in på arbetsmarknaden eller hålla sig kvar där. Ändå är det en stor och växande andel av personer i arbetsför ålder, dvs. 20 till 64 år, som befinner sig utanför arbetskraften. Vad händer med dem?

I och utanför arbetskraften

Det faktum att allt fler människor lämnat arbetskraften är i första hand en konsekvens av det svåra läget på arbetsmarknaden under 1990-talet. Det gäller både kvinnor och män i lika stor grad, beräknat som andel av befolkningen, vilket visats i den inledande tabellen i detta kapitel.

Tidigare, under 1960, 70- och 80-talen, har kön och arbetskraftsdeltagande oftast diskuterats i samband med kvinnors ökande andel av de förvärvsarbetande. Reformen har gjorts under de senaste tjugo åren för att stimulera allt fler människor att förvärvsarbete – även om de har huvudansvar för hushållsskötsel och barn. Insatserna har gällt både organisering av arbetstider och reformer i socialförsäkringssystemet.

Flera faktorer har samverkat till kvinnors höga arbetskraftsdeltagande i Sverige. Några viktiga förutsättningar har varit den offentliga sektorns expansion och utformningen av de allmänna försäkringssystemen, till exempel föräldraförsäkringen (Lena Gonäs, 1989; 1995; Christina Jonung & Inga Persson, 1994).

Även möjligheter till deltidarbete har varit en förutsättning för kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande de senaste 20 åren. Det har samtidigt inte varit problemfritt. Kvinnors nästan oförändrade ansvar för hushållsarbetet har bidragit till att många kvinnor fastnar i deltidarbete (Sundström, 1987). Ändå är det så, som Diane Sainsbury och Margreth Nordgren framhåller i sitt kapitel, att andelen kvinnor som heltidsarbetar i Sverige i förhållande till alla kvinnor mellan 20 och 64 i Sverige är högre än i flertalet OECD-länder. Detta beror på den höga förvärvsfrekvensen hos svenska kvinnor.

Arbetskraftsdeltagande i ett genusperspektiv

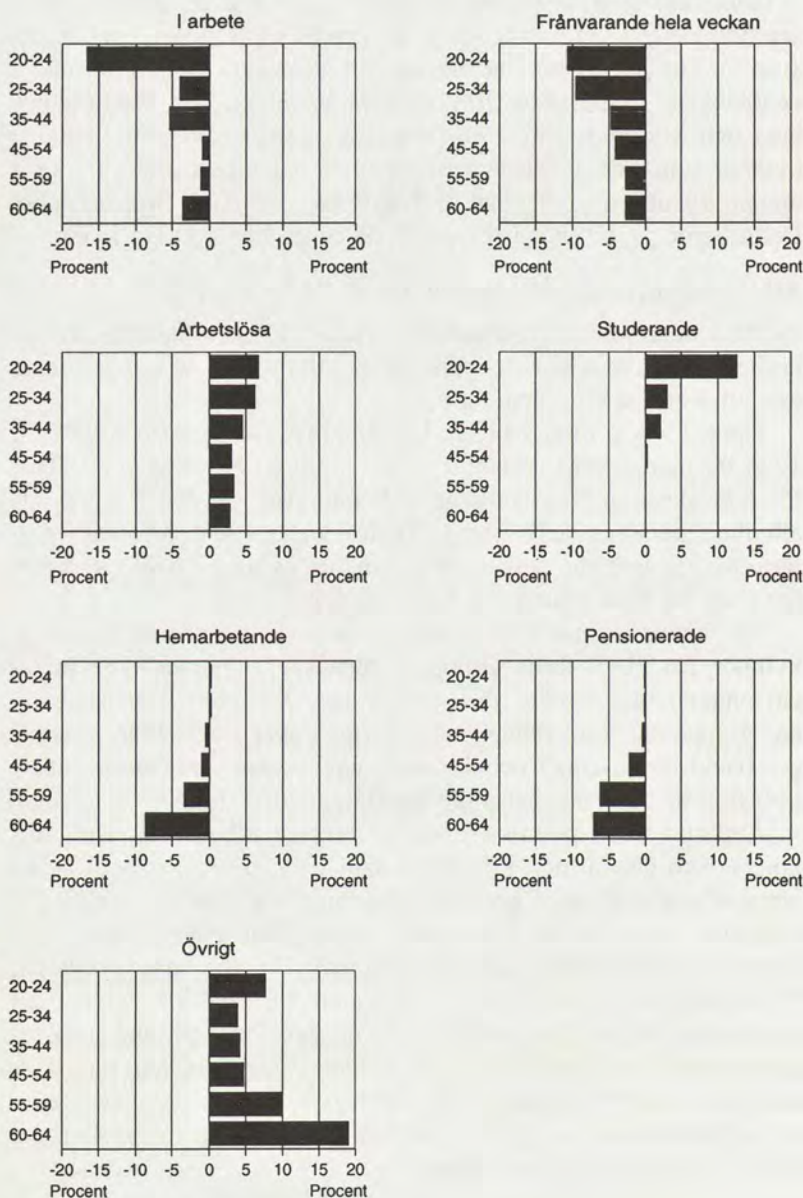
De tre kategorierna "sysselsatta", "arbetslösa" och "utanför arbetskraften", kan delas upp och analyseras ytterligare. Vi koncentrerar oss alltså här på den senare gruppen.

Figur 3 visar förändringen i verksamhet under åren 1990 till 1996 för människor i arbetsför ålder, 20 till 64 år, både i och utanför arbetskraften som andel av befolkningen. Av den framgår att allt färre personer är i arbete. Skillnaden är störst för män. Allt färre är frånvarande, vilket särskilt gäller kvinnor. Arbetslösheten har ökat för båda könen och mest för män.

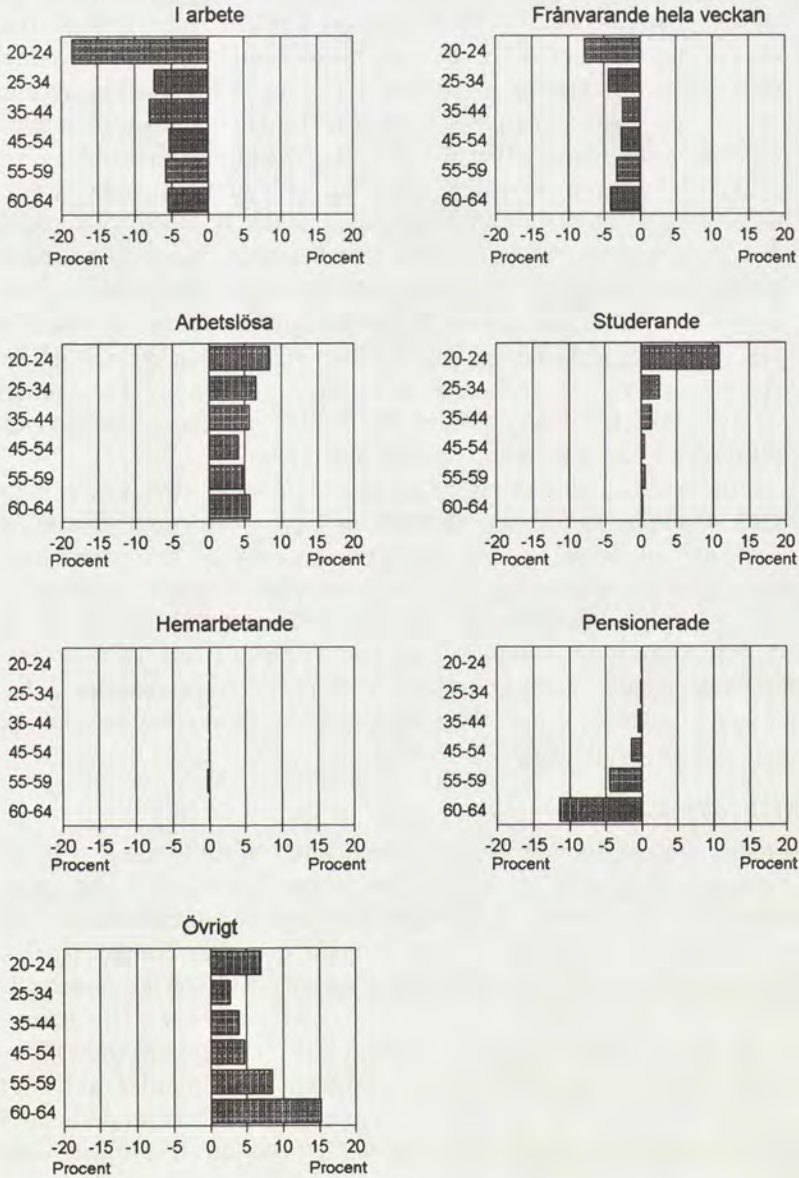
De "hemarbetande" som under hela perioden nästan enbart är kvinnor har blivit färre. Gruppen "förtidspensionerade" har minskat ungefär lika mycket för kvinnor som för män. Andelsmässigt har grupperna "studerande" och "övriga" ökat mest. Män överväger bland de "övriga" och kvinnor något bland de "studerande". Mönstret är dock mycket olika för skilda åldersgrupper.

Åtgärder som i praktiken innebär minskat arbetskraftsutbud diskuteras och genomförs. Lösningar som friår, förtidspension av arbetsmarknadsskäl och "generationsväxling" har föreslagits eller debatterats. Inom ramen för sådana system kan staten sålunda stimulera en rörelse från "arbetskraften" till "utanför arbetskraften", till skillnad mot 1960-, 70- och 80-talen när särskilt kvinnors arbetskraftsdeltagande stimulerades. Även satsningar på studier minskar arbetskraftsdeltagandet även om de studerande bör betraktas som "aktivare" i förhållande till arbetslivet, än andra grupper utanför arbetsmarknaden och längre studietid för unga människor ger bättre möjligheter senare i arbetslivet.

Figur 3a Kvinnor i och utanför arbetskraften efter aktivitet och ålder.
Skillnad procentuell fördelning 1996–1990 inom respektive ålder.
Källa: AKU.



Figur 3b Män i och utanför arbetskraften efter aktivitet och ålder.
Skillnad procentuell fördelning 1996–1990 inom respektive
ålder. Källa: AKU



Frågan om samspelet mellan arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet blir även intressant i samband med mått på arbetslöshet. Johnny Zetterberg (1997) menar att när politiska mål sätts för arbetslösheten bör det ifrågasättas om regeringens mål om "öppen arbetslöshet" är en adekvat målformulering. Han pekar på att sänkt arbetslöshet inte nödvändigtvis måste leda till ökad sysselsättning, utan också kan bero på minskat arbetskraftsdeltagande. Zetterbergs resonemang mynnar bl.a. ut i att en utvärdering av mål om arbetslöshetsbekämpning behöver beakta sambandet mellan sysselsättning, öppen arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande.

SCB (1997) har publicerat uppgifter som visar att andelen personer utanför arbetskraften ökat också under år 1996, och något mer än som var väntat. Av dem som befinner sig utanför arbetskraften anger ungefär hälften av både kvinnorna och männen att de skulle vilja förvärvsarbeta hellre än ägna sig åt det de faktiskt gör. Det gäller bl.a. hälften av de studerande mellan 20 och 64 år. Människor över 45 år är de som i minst utsträckning har lämnat arbetskraften. Kvinnor födda på 1940-talet har klarat sig bäst och alltså något bättre än män i samma åldersgrupp.

Frågor som kommer att ställas och diskuteras i följande avsnitt berör konsekvenserna av förändringar av arbetskraftsdeltagande. Finns det anledning att diskutera även ett minskat arbetskraftsdeltagande ur ett könsperspektiv? När människor lämnar arbetskraften i allt större utsträckning, vad gör de då istället? Finns det någon skillnad i mönster mellan kvinnor och män? Får ett lägre arbetskraftsdeltagande några konsekvenser för hur de gemensamma behoven tillgodoses – och för dem som utför respektive betalar för behovens uppfyllande?

Aktiv arbetsmarknadspolitik

Frågan om sambanden mellan arbetslöshet, sysselsättning och arbetskraftsdeltagande har sällan diskuterats i Sverige när det gäller arbetskraftens storlek i förhållande till arbetslöshetstalen. Inte heller har konsekvenser av förändringar av arbetskraften storlek uppmärksamats ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är sysselsättning å ena sidan och arbetslöshet å den andra som har stått i fokus.

Begreppet "aktiv arbetsmarknadspolitik" härstammar från 1940-talet, även om en inriktning av politiken som främjar aktivitet istället för passivitet diskuterats redan tidigare.²¹ Formuleringar i propositionstexter (t.ex. prop. 1996/97:100) från 1990-talet visar

²¹ Se Tord Leimar (1988) och Ernst Wigforss (1932 i ny utgåva år 1988).

att det fortfarande är ett politiskt mål att aktivera de arbetslösa och inte göra dem till passiva mottagare av kontantstöd eller liknande. Men alldeles självklart är inte detta mål. Så här skrev tidningen *Tidevarvet*, troligen Elisabeth Tamm, nr 42 1933:

Vad skulle icke kunna utvinnas om denna samlade lediga tid, den skräckfyllda, förlamande arbetslösheten, kunde vändas till frivillig "arbetslöshet"? (...) skulle detta innebära rätt till trygghet, om ock knappt tilltaget existensminimum för den som frivilligt gick ut ur arbetskonnkurrensen för att ägna sig åt ett arbete eller en utbildning för vilken han eller hon annars icke kunde finna tid. Vi tror inte att anslagen för "arbetslöshetsunderstöd" på detta sätt skulle behöva ökas. Men kvaliteten på de 'arbetslösas' prestationer skulle med säkerhet enormt höjas.

Ovanstående citat visar att det fanns olika åsikter om vägval redan för 60 år sedan. Nu finns ungefär en miljon människor utanför arbetskraften av olika skäl. Men det faktum att gruppen människor utan inkomst från arbete och som inte står till arbetsmarknadens förfogande växer stadigt under 1990-talet är i sig fortfarande sällan i fokus. Vad vet vi egentligen om dem?

11 Arbetskraftsdeltagande i några länder

Praktiskt taget alla europeiska länder lider vid mitten av 1990-talet av hög arbetslöshet, även om nivåerna och förhållandena är olika. Vi tar helt kort upp arbetskraftsdeltagande i några länder ur ett könsperspektiv.

Danmark och Nederländerna har sjunkande arbetslöshet. Båda länderna har infört åtgärder som i praktiken sänker arbetskraftsdeltagandet.

I Portugal är arbetskraftsdeltagandet högt för kvinnor jämfört med andra sydeuropeiska länder. Även män deltar i arbetskraften i högre grad. Arbetslösheten är samtidigt förhållandevis låg.

Spanien är ett exempel på ett sydeuropeiskt land med lågt arbetskraftsdeltagande för kvinnor och samtidigt mycket hög arbetslöshet. Den är högst i EU och kvinnor är i majoritet bland de arbetslösa.

I Tyskland stiger arbetslösheten stadigt. Tyskland brukar ofta jämföras med Sverige och framhållas som exempel på ett icke nordiskt land som har ett välfärdssystem som inte skiljer sig allt för mycket från vårt, trots att förhållandet mellan betalt och obetalt arbete är mycket olik det svenska.

Danmark

I mitten av 1990-talet har Danmark i Sverige framhävts som ett intressant exempel på arbetslöshetsbekämpning. Danmark har i större utsträckning än andra länder använt åtgärder som minskar arbetskraftsutbudet för att sänka arbetslösheten.

Arbetskraftsdeltagandet i åldern 15–64 år 1995 var 78 procent för männen och 64 procent för kvinnor (OECD, 1996).²²

Sedan år 1994 finns i Danmark möjligheter för personer som har betalt arbete att tillbringa ett år utanför arbetskraften med ersättning från staten – ”orlovsreformen”. I Sverige har motsvarande idéer kallats ”friår”. Syftet med åtgärden är att skapa rotation på arbetsmarknaden och bereda möjligheter för personer utan betalt arbete att hålla kontakten med arbetslivet.

År 1995 utnyttjade 140 000 personer friåret i någon form. Även arbetslösa kan omfattas av reformen. Kvinnor dominerar kraftigt bland de som lämnar sina jobb inom ramen för friåret. Det finns tre slags friår. I den variant av åtgärden som innebär möjlighet till ett års vård av barn är omkring 96 procent kvinnor. Det är den volymmässigt största friårstypen.

Eftersom Danmark inriktat sig på ”flaskhalsbekämpning” i sin arbetsmarknadspolitik, så prövas arbetsmarknadens behov gentemot den som vill ha ett friår. Den som vill komma i fråga för friåret måste ansöka hos arbetsförmedlingen. Om den sökande är verksam inom ett flaskhalsområde, kan begäran avslås. Har hon eller han istället ett arbete där efterfrågan på arbetskraft är låg beviljas ansökan. I praktiken innebär det att danska kvinnor i betydligt högre grad än män används som ”dragreglage” på arbetsmarknaden.

Nederländerna

I Nederländerna är arbetskraftsdeltagandet lågt för båda könen. År 1995 var arbetskraftstalet mellan 50 procent för kvinnor och 67 procent för män. Som framgår är det särskilt kvinnorna som har låga tal jämfört med andra länder. Utbildningsnivå spelar mindre roll än i andra länder för sannolikheten att förvärvsarbeta, dvs. även kvinnor med akademisk utbildning hemarbetar till stor del.

I Nederländerna används pension vid sjukdom och arbetshandikapp i stor utsträckning. Det finns sedan år 1967 generösa möjlig-

²² Observera att dessa förvärvsfrekvenser är lägre än de som uppges i *Employment in Europe*, utgiven av EU-kommissionen 1996. Skillnaderna torde bero på olika definitioner och beräkningsgrunder.

heter till förtidspension av hälsoskäl (WAO). OECD (1993) konstaterar i en rapport bl.a. att holländska data visar att mellan 30 och 50 procent av sjukpensioneringarna är dold arbetslöshet. Empiriska studier ger vid handen att andelen dold arbetslöshet i själva verket är ännu högre. När reformen infördes kalkylerades med pension för ca 200 000 personer, vilket i verkligheten har stigit till 555 000 år 1993. Hälсотillståndet i landet är för övrigt inte sämre än i andra länder, påpekar OECD.

Ett annat system, VUT, innebär möjlighet till förtida pension av arbetsmarknadsskäl. För anställda över 57 år, är det vanligare att gå in i VUT än att få arbetslöshetsersättning och betecknas som öppet arbetslös.

OECD menar att landet gjort intressanta försök till nya lösningar bl.a. genom organisatoriska förändringar av arbetsmarknadspolitiken med högre grad av decentralisering för ökad rörlighet. Trots detta vore det önskvärt med färre passiviserande åtgärder från statens sida gentemot de arbetslösa, menar OECD.

Av personer i arbetsför ålder utanför arbetskraften uppgav nio tiondelar av männen år 1993 "arbetsoförmåga" eller "förtidspension" som skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Nästan alla andra män sade att "liten chans att hitta arbete" gjorde att de inte sökte. Av kvinnorna sade sig en tiondel inte söka jobb på grund av "förtidspension". Tre fjärdedelar angav "familjesituation" eller "hemarbete". Resterande ansåg "liten chans att hitta arbete" förelå, eller att "ideellt" arbete hindrade dem att förvärvsarbeta.

Ett annat utmärkande drag för den holländska arbetsmarknaden är den höga andelen deltidssarbete. Det har uppnåtts genom en mycket medveten politik både från politiskt och fackligt håll. Majoriteten av de deltidssarbete är kvinnor även om den manliga andelen deltidssarbete är störst i EU.

Trots de låga arbetskraftstalen för kvinnor, sker en ökning av sysselsättningsgraden men i första hand genom deltidssarbete. Den höga andelen förtidspensionerade äldre och den stora andelen deltidssarbete gör att Nederländerna har hör till de OECD-länder som uppvisar lägst antal arbetade timmar per person och år. Arbetslösheten är samtidigt jämförelsevis låg, 8 procent för kvinnor och 6 procent för män år 1995.

Portugal

I Portugal är arbetskraftsdeltagandet högt och har legat över genomsnittet för OECD-länderna och klart högre än EU-länderna

under 1970- och 80-talen. Kvinnor har ökat sitt arbetskraftsdeltagande mer och snabbare än i andra jämförbara länder. Även under mitten av 1990-talet är arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen hög, men arbetslösheten har stigit påtagligt. År 1995 var arbetslösheten för män 6 procent och för kvinnor 8 procent. (OECD, 1996a)

Det är särskilt kvinnornas arbetskraftsdeltagande som skiljer sig från andra mellan- och sydeuropeiska länder. Kvinnor med akademisk utbildning förvärvsarbetar till och med något mer än i Sverige. Dessutom arbetar både kvinnor och män nästan alltid heltid. (SOU 1996:56).

Portugal är samtidigt ett land med stor informell sektor, betydande klasskillnader och låg utbildningsnivå generellt sett, varför den totala bilden av förändringar på arbetsmarknaden är svåröverblickbar.

För att behålla den höga sysselsättningsgraden och det höga arbetskraftsdeltagandet trots ökade svårigheter på arbetsmarknaden föreslår OECD högre grad av deltidsarbete och flexibilitet på den portugisiska arbetsmarknaden. Redan idag förekommer dock olika former av "egenanställning" där frilansförhållanden råder för olika sorters yrkesgrupper, även inom industrin. Uppdragstagaren har själv ansvar för att sociala avgifter betalas in och något anställningsförhållande i traditionell mening föreligger inte.

Regeringen har nyligen lagstiftat om fyrtio timmars arbetsvecka. Skälen är att skydda arbetstagarna, men det finns också en förhoppning om att fler arbetstillfällen skall kunna skapas²³.

Spanien

I Spanien är arbetskraftsdeltagandet lågt. För kvinnor med grundskoleutbildning (motsvarande) är det bara ca 30 procent, vilket är näst lägst i Europa. Landet har högst arbetslöshet i EU, över 20 procent (OECD, 1996d).

Spanien har ett relativt ålderdomligt arbetsrättsligt system. Bland annat är det fortfarande möjligt att ha livstidsanställningar. Under våren 1997 slöts ett avtal mellan arbetsmarknadens parter om mer flexibilitet i arbetslivet. Det innehåller bl.a. uppmjukande av regler om anställningsvillkor. Dessutom finns skrivningar om utökat skydd för personer med tidsbegränsade anställningar och deltidsarbete. Detta har varit ett krav från fackföreningsrörelsen

²³ Intervju med portugisiska arbetsmarknadsministern i april 1997.

som tror att avtalet kommer att gynna kvinnor, eftersom de är i klar majoritet bland förvärvsarbetande i den sortens anställningar.

Tyskland

I Tyskland har arbetslösheten stigit kraftigt under senare år. År 1996 var 10 % av kvinnorna och 8 % av männen arbetslösa. Skillnaderna mellan östra och västra Tyskland var fortfarande stora. Arbetskraftsdeltagandet i Tyskland för kvinnor är lågt jämfört med de skandinaviska länderna. Arbetskraften bestod år 1996 av drygt 39 miljoner personer av vilka 23 miljoner var män och 16 miljoner kvinnor (OECD, 1997).

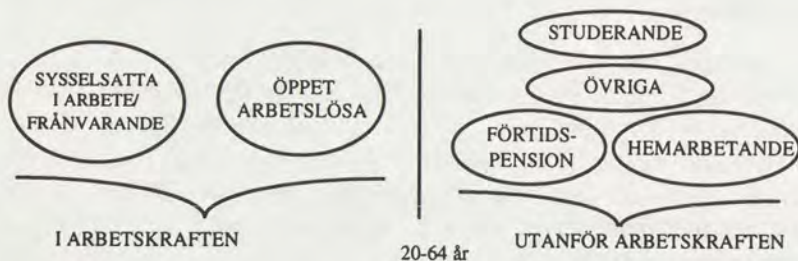
Utbildningsnivån spelar i Tyskland särskilt stor roll för kvinnors arbetskraftsdeltagande. Av kvinnor med motsvarande grundskoleutbildning förvärvsarbetade knappt hälften mot 80 procent av männen. För kvinnor med högskoleutbildning är siffran drygt 80 procent, och för män i samma grupp uppgår den till cirka 95 procent (OECD, 1996c).

12 Källor och definitioner

Som tidigare nämnts finns idag relativt omfattande kunskaper om dem som i Sverige utför betalt arbete på arbetsmarknaden, dvs. de sysselsatta, liksom om dem som är öppet arbetslösa. Båda grupperna ingår i det som betecknas som "arbetskraften", enligt Statistiska Centralbyråns definition i Arbetskraftsundersökningarna, AKU. AKU är den officiella statistikkälla, som bl.a. regeringen använder.

AKU är en urvalsundersökning där de tillfrågade finns med under två år och tillfrågas kvartalsvis. Undersökningen omfattar tre urval som omfattar 17 000 personer. Personer som förvärvsarbetat minst en timme under mätveckan klassificeras som "sysselsatta". "Arbetslösa" är de som under mätveckan inte var sysselsatta, men som ville och kunde arbeta samt sökte betalt arbete. Individer som varken är sysselsatta eller arbetslösa faller enligt AKU utanför arbetskraften. Personer som befinner sig utanför arbetskraften delas in i följande kategorier: "studerande", "förtidspensionerade", "hemarbetande", samt "övriga". År 1996 bestod gruppen utanför arbetskraften, som tidigare nämnts, av ca 1 miljon personer i åldern 20 till 64 år.

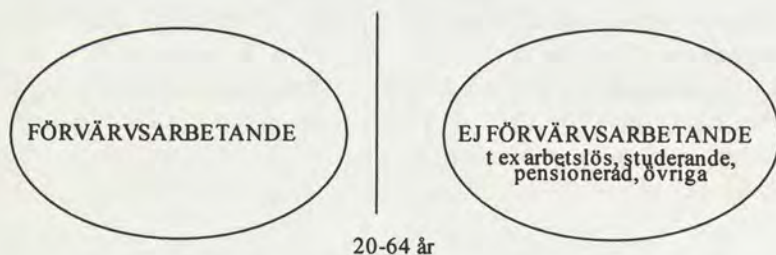
Figur 4 Indelning enligt AKU



I AKU går att avläsa skäl för att personen i fråga inte finns i arbetskraften. Personer utanför arbetskraften går vidare att indela i de som är "latent arbetssökande" och de som inte är det. Den förra gruppen är personer som uppger att de skulle vilja och kunna arbeta, men som trots det av olika skäl ändå inte söker arbete. Den senare innebär att de tillfrågade vill men inte kan, alternativt inte vill, förvärvsarbeta.

I SCB:s longitudinella databas för utbildning, arbetsmarknad och välfärd, som innehåller uppgifter från olika register, t.ex. kontrolluppgifterna från arbetsgivarna till skattemyndigheten, inkomst- och förmögenhetsregister samt utbildningsregister, används begreppen "förvärvsarbetande" och "ej förvärvsarbetande". Här indelas individerna efter vilken sorts inkomst personen i fråga har, dvs. om den är förvärvad genom arbete eller ej. Personer med inkomst från arbete räknas som förvärvsarbetande. Övriga definieras alltså som ej förvärvsarbetande.

Figur 5 Indelning enligt longitudinella databasen



"Ej förvärvsarbetande" indelas i ytterligare grupper i SCB:s databas. Det är "arbetslösa" eller "i vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder", "handikappade" eller "i rehabilitering", "förtidspensionerade", "ålders- eller tjänstepensionerade", "socialbidragstagare", personer som lever på livränta, övriga (t.ex. hemarbetande, "svartarbete" och utvandring).

Genom att använda uppgifter både från AKU och den longitudinella databasen, går det i viss mån att kartlägga vad personer utanför arbetskraften ägnar sig åt. Det går vidare att göra vissa antaganden om vilka inkomstkällor de har.

Många frågor kommer dock fortfarande att vara obesvarade. Gemensamt för de båda källorna är att de inte är heltäckande i sin beskrivning av personer som inte befinner sig i arbetskraften eller som förvärvsarbetande. Definitionsproblem uppstår bl.a. i fråga om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Till följd av de ekonomiska och strukturella förändringarna på arbetsmarknaden under 1990-talet växer gruppen personer utanför arbetskraften. Det gäller även människor utan inkomster från arbete. Det är särskilt de yngre som står för ökningen.

Vi har valt att här koncentrera oss på att studera de personer som inte ingår i arbetskraften. Vi vill undersöka vad de gör så långt det går med gängse statistiska källor genom bearbetningar av befintligt material. Det som är nytt är sålunda inte uppgifterna i sig, utan det faktum att de sammanställs och analyseras i förhållande till den presenterade modellen.

Skillnaden mellan Arbetsmarknadsstyrelsens statistik och arbetskraftsundersökningarna

Arbetsmarknadsverket, AMS, för statistik över arbetslösheten genom registrering av arbetssökande på arbetsförmedlingarna. Statistiken är uppdelad efter olika kategorier, där kategori 1.1 är personer som kan ta ett arbete genast. De som räknas som öppet arbetslösa enligt AMS statistik är de som kan ta ett arbete genast, samt individer med tillfällig timanställning, s.k. springvikarier.

AMS producerar inga egna siffror över arbetskraftsdeltagande och sysselsättning. Däremot för AMS register över arbetslösheten, konjunkturberoende åtgärder, nyanmällda platser och varsel. AMS arbetslöshetssiffror ligger alltid över AKU, bl.a. beroende på att personer med tillfällig timanställning räknas in bland de öppet arbetslösa hos AMS, där också viss eftersläpning sker vid avregistrering av arbetssökande som fått arbete.

Vart räknas personer i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna?

Personer som befinner sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder räknas antingen som sysselsatta eller till gruppen utanför arbetsmarknaden i AKU. Indelningen har att göra med den ersättning som utgår till den arbetssökande.

Den som blir placerad i t.ex. rekryteringsstöd, starta-eget-bidrag eller beredskapsarbete räknas som sysselsatt och ingår alltså i arbetskraften. Personer i åtgärder där utbildningsbidrag utgår, som bl.a. arbetsmarknadsutbildning, arbetsplatsintroduktion och arbetslivsutveckling, räknas däremot till gruppen studerande och hamnar automatiskt utanför arbetskraften.

Kvinnor och män är ojämnt fördelade i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Deras andel av åtgärderna motsvarar deras andel av de öppet arbetslösa, men kvinnor och män återfinns i arbetsmarknadspolitiken i ett mönster som speglar könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Kvinnor dominerar i åtgärder inom vård, omsorg och administrativa yrken, medan män återfinns i insatser som riktar sig till byggnads- och tillverkningsindustrin och andra områden som brukar betecknas som tekniska.

Sverige och internationell klassificering

Sveriges statistiska indelning av vilka som skall definieras som utanför arbetskraften respektive i öppen arbetslöshet skiljer sig i vissa avseenden från den kategorisering som görs i rekommendationerna från International Labour Organisation (ILO).

Enligt ILO:s rekommendationer skall människor som studerar och samtidigt uppger att de skulle avbryta studierna om de fick ett arbete, räknas till gruppen öppet arbetslösa (SCB 1996a).

Den svenska regeringen beslutade dock i december 1986 att dessa personer, som kallas "heltidsstuderande som söker arbete" även fortsättningsvis inte skulle räknas in i arbetskraften i kategorin arbetslösa. Då beslutet fattades bestod den aktuella gruppen av 6 000 personer. År 1996 utgjordes den av drygt 90 000 individer. En något större andel är män än kvinnor. Om de "heltidsstuderande som söker arbete" räknades in i den öppna arbetslösheten skulle den stiga med ca 2 procentenheter.

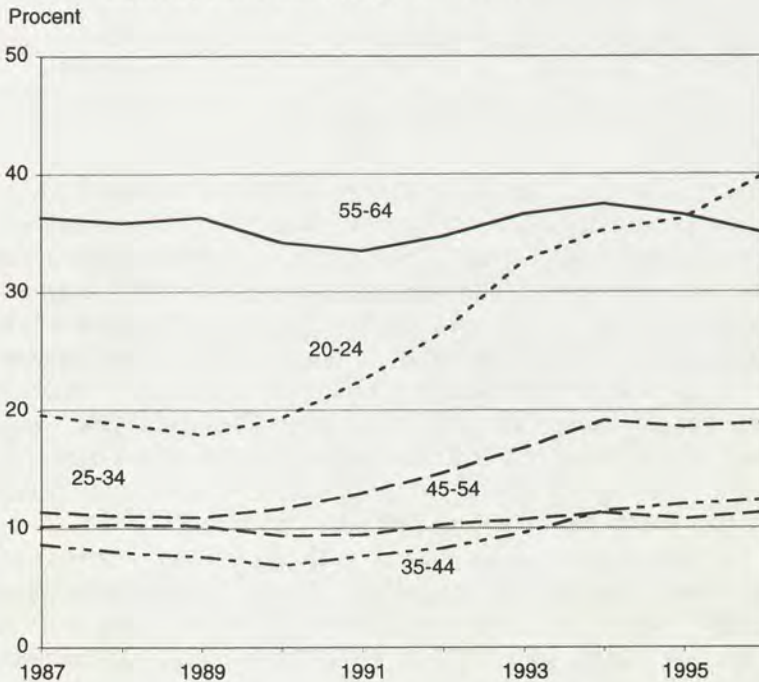
Det bör noteras att länderna i Europa i olika avseenden har skilda sätt att definiera vad som är arbetslöshet, sysselsättning och arbetskraftsdeltagande. Exempelvis får nationella regler för rätt till arbetslöshetsersättning konsekvenser för statistisk indelning.

13 Redovisning och analys av statistiken – kvinnor och män utanför arbetskraften

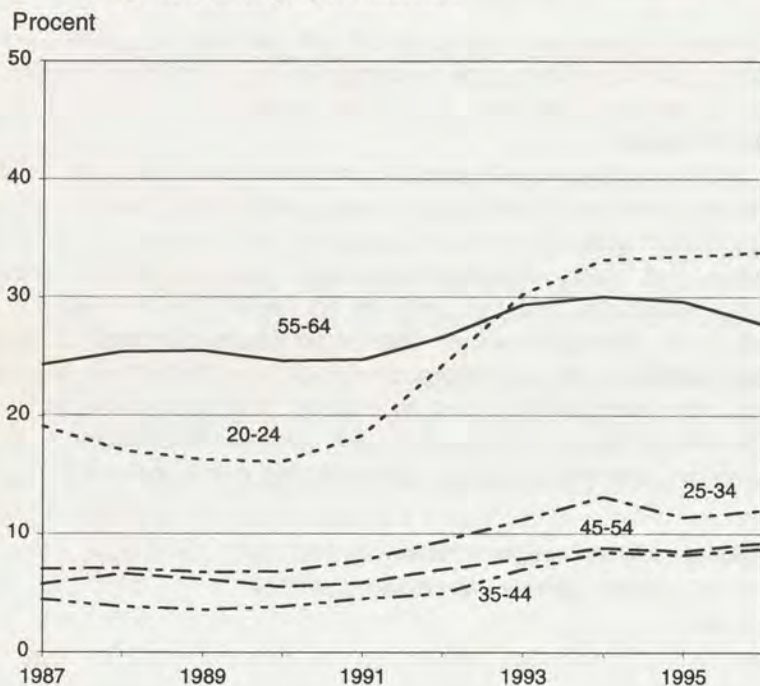
Eftersom kvinnor och män generellt sett befinner sig i olika branscher, i skilda yrken och på olika positioner i arbetslivet, är mönstret för dem som befinner sig utanför arbetsmarknaden inte heller lika för könen.

När arbetslösheten steg mest för män före åren 1993 och 1994, lämnade männen arbetskraften i störst utsträckning. Därefter ökade kvinnors arbetslöshet mer, bl.a. genom neddragningar i offentlig sektor, och deras arbetskraftsdeltagande har sjunkit mest sedan dess. Under åren 1995 och 1996 var det särskilt kvinnor mellan 20 och 24 år som uppvisade ett lägre arbetskraftsdeltagande än tidigare. Samtidigt var de överrepresenterade som studerande jämfört med män i samma ålder. Som vi påpekat tidigare är dock sambandet mellan öppen arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande inte självklart, eftersom graden av sysselsättning också spelar roll.

Figur 6a Kvinnor utanför arbetskraften 1987–1996. Andel (%) av alla inom respektive åldersgrupp. Källa: AKU



Figur 6b Män utanför arbetskraften 1987–1996. Andel (%) av alla inom respektive åldersgrupp. Källa: AKU



Personer i åldern 20 till 64 år utanför arbetskraften delas i AKU i ett första steg upp i fyra kategorier: "studerande", "pensionärer", "hemarbetande" och "övriga". "Studerande" är de som bedriver studier inom det reguljära utbildningsväsendet, eller finns i arbetsmarknadspolitisk åtgärd med utbildningsbidrag. "Pensionärer" är personer som i dagligt tal kallas förtidspensionärer, "hemarbetande" är de som slarvigt benämns hemmafruar. "Övriga" består av värnpliktiga, utomlands arbetande, arbetsoförmögna t.ex. vissa långtidssjukskrivna, och individer vars huvudsakliga verksamhet är okänd. I den senare kategorien ryms sannolikt bland annat personer som enbart har inkomster från s.k. svart arbete.

År 1990 befann sig knappt 2,1 miljoner kvinnor i arbetskraften, varav 30 000 var arbetslösa. Utanför arbetskraften stod 363 000 kvinnor. Av de kvinnor i åldern 20 till 64 år som år 1990 befann sig utanför arbetskraften, var två femtedelar studerande eller i förtidspension medan en tredjedel var hemarbetande. Återstående, en dryg fjärdedel, återfanns i kategorien "övriga".

År 1996 hade bilden förändrats. Två miljoner kvinnor i åldern 20–64 år fanns i arbetskraften, varav 148 000 var arbetslösa. Samtidigt befann sig 522 000 kvinnor utanför arbetskraften. Av dem studerade nästan en tredjedel, medan 7 procent var förtidspensionerade och 16 procent var hemarbetande. Det innebär att hälften av kvinnorna fanns i kategorien "övriga".

Av männen fanns år 1990 knappt 2,3 miljoner i arbetskraften, av vilka 34 000 var arbetslösa. Samma år var 247 000 män utanför arbetskraften. Av dem studerade en fjärdedel, en tredjedel var förtidspensionerade, medan knappt två procent var hemarbetande. Resterande 40 procent var kategoriserade som "övriga".

År 1996 bestod arbetskraften av 2,2 miljoner män. Av dem var 184 000 arbetslösa. Utanför arbetskraften stod 406 000 män. Det året hade en tredjedel av männen studier som sin huvudsakliga aktivitet, samtidigt som 8 procent var förtidspensionärer. Hela 60 procent föll inom gruppen "övriga". De hemarbetande hade blivit för få för att säkert kunna mätas.

Yngre utanför arbetskraften – vad har de för sig?

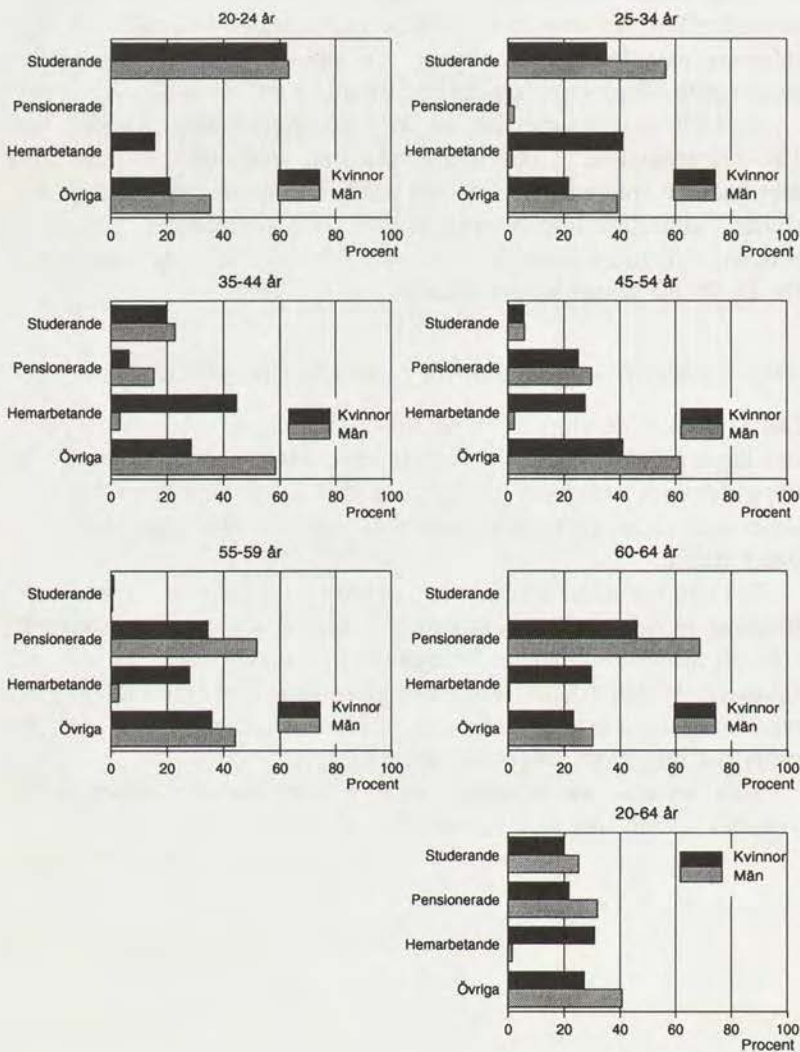
Det är särskilt de yngsta och de äldsta kvinnorna och männen som har lägre arbetskraftsdeltagande än före krisen på 1990-talet. De uppgifter som redovisas i följande avsnitt avser aktiviteter för personer som andel av kvinnor och män som befinner sig utanför arbetskraften.

Det handlar alltså inte här om sambandet mellan att finnas i arbetskraften och att inte göra det. Eftersom studier av dem som inte står till arbetsmarknadens förfogande är sällsynta, har vi valt att fokusera på den frågan. Flödesbeskrivningar²⁴ är intressanta i ett nästa steg, men eftersom det kräver mycket komplicerade analyser rymms det inte inom ramen för detta kapitel.

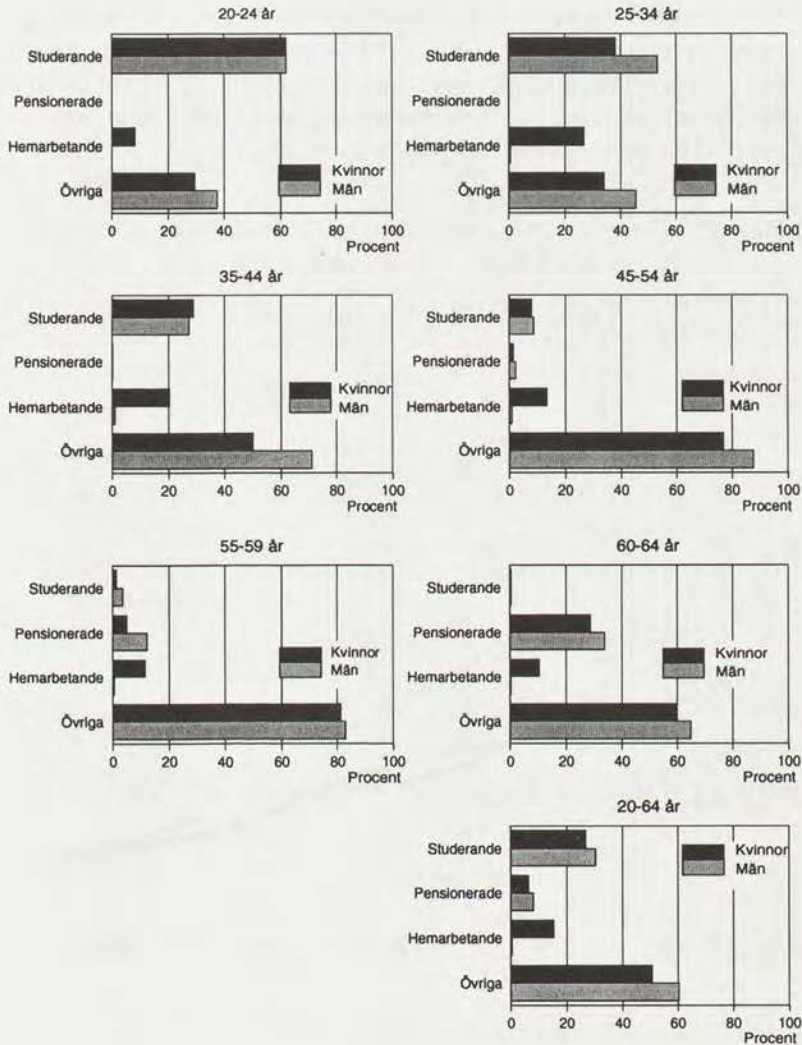
Som andelar av personer utanför arbetskraften studerar de yngsta i nästan lika stor utsträckning år 1996 som år 1990.

²⁴ Statistiska beskrivningar av hur människor rör sig mellan sysselsättning, arbetslöshet samt in i och ut ur arbetskraften.

Figur 7a Utanför arbetskraften efter ålder och aktivitet 1990.
Procentuell fördelning. Källa: AKU.



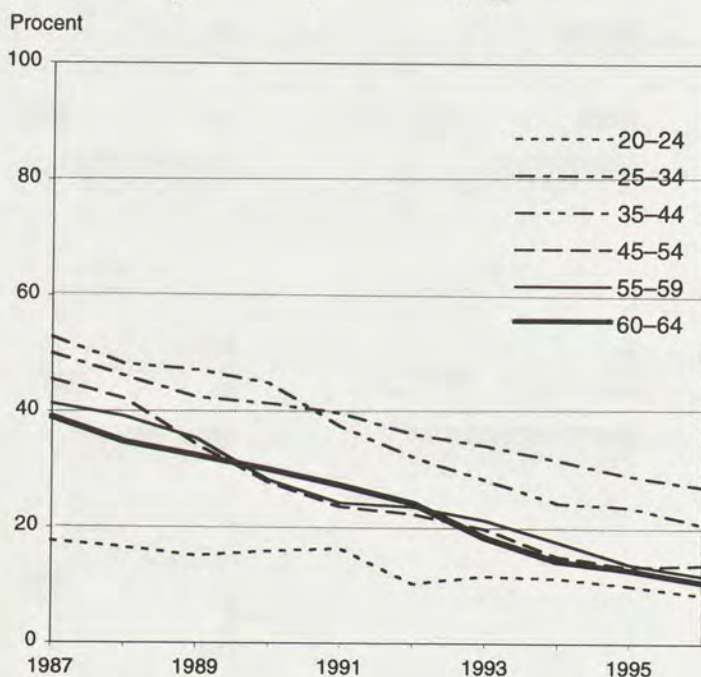
Figur 7b Utanför arbetskraften efter ålder och aktivitet 1996.
Procentuell fördelning. Källa: AKU.



För dessa yngsta har en förskjutning skett från "hemarbete" för kvinnor till "studier" och "övriga". För männen är det särskilt gruppen "förtidspension" som minskat till förmån för "övriga" och "studier". Kvinnor dominerar bland "studerande" och männen i gruppen "övriga".

Anmärkningsvärt kan nog sägas vara att andelen "studerande" bland männen i åldern 25 till 34 sjunkit under perioden, trots hög arbetslöshet i gruppen och ökade studiesatsningar för vuxna. Ett något oväntat resultat är också det faktum att de yngsta kvinnorna och männen inte studerar mer än tidigare. Värt att notera är även det faktum att andelen "hemarbetande" av kvinnor som befinner sig utanför arbetskraften fortsätter att sjunka.

Figur 8 Hemarbetande kvinnor 1987–1996. Andel (%) av alla utanför arbetskraften inom respektive åldersgrupp. Källa: AKU



Äldre utanför arbetskraften – vad har de för sig?

Åldern spelar roll för aktiviteter på och utanför arbetsmarknaden. De äldre har överlag lägre arbetslöshet. Vad har hänt med arbetskraftsdeltagandet?

De äldre som befinner sig utanför arbetskraften finns år 1996 i huvudsak i grupperna "övrigt" och i "pension". Andelen kvinnor och män med förtidspension har mer än halverats under perioden och hänger sannolikt samman med förändringar av reglerna för pension före 65 års ålder (se nästa avsnitt).

Även bland de äldre överväger kvinnorna bland de "hemarbetande". Männen är i majoritet bland de "övriga". I åldrarna mellan 45 och 59 år är andelen "övriga" stor, över 80 procent av männen och mer än 70 procent av kvinnorna.

Allt fler hamnar utanför arbetskraften p.g.a. den svåra arbetsmarknadssituationen. Hur män och kvinnor upplever arbetslöshet och brist på förvärvsarbete är inte entydigt. Det är t.ex. svårt att hitta uppgifter om samband mellan hemarbete och arbetslöshet. I en undersökning av familjer i norra England där en eller båda makarna vara arbetslösa, framkom att kvinnor och män hade olika sätt att se på sig själva i förhållande till hemarbete. Först när män uppfattade sin arbetslöshetssituation som mer permanent än tillfällig, betecknade de sina insatser i skötsel av hushållet som "hemarbete". För kvinnor fanns inte den kopplingen (Lydia Morris, 1995). Om svenska förhållanden vet vi relativt lite i detta avseende. Det är en av flera frågor som återstår att besvara.

"Övriga"

Sammanlagt fanns 270 000 kvinnor och 250 000 män i gruppen "övriga", dvs. 10 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Vad gör de?

Vi vet mycket litet om dem, vilket också ligger i benämningen. Tanken med en "övrigrupp" är vanligen att i denna samla en mycket liten grupp av kanske helt olika personer, där finare klassificeringar endast skulle ge några få individer i varje klass.

Fler än hälften av de personer som faller utanför arbetskraften ingår i gruppen "övriga". Gruppens storlek ökar. Av vissa åldersgrupper, särskilt de äldre kvinnorna och männen finns en stor andel inom gruppen, som framgår av figur 7 ovan.

"Övriggruppen" består av "värnpliktiga", "arbetsoförmögna", "utomlands arbetande" och personer som av för statistiken okänd anledning inte står till arbetsmarknadens förfogande.

"Arbetsoförmögen" innebär att den tillfrågade personen uppger att egen sjukdom eller andra fysiska eller psykiska problem, förhindrar henne eller honom från att förvärvsarbeta. Även långtids-sjukskrivna ingår här. Inom ramen för de "arbetsoförmögna", faller sannolikt även förtidspensionerade kvinnor och män med avtalspension. Det föreligger alltså en viss begreppsförvirring, eftersom förtidspensionerade ju utgör en egen kategori av personer utanför arbetskraften. Med tanke på att de "förtidspensionerade" och de "arbetsoförmögna" tillsammans torde utgöra över 300 000 personer, behöver kategorierna förfinas²⁵.

Arbetsmarknadsskäl för förtidspension infördes på 70-talet och togs bort år 1991. Under 1990-talet har både reglerna och tillämpningen skärpts till en renodling av medicinska skäl, vilket också var innebörden i en regeländring år 1995. Sedan dess diskuteras återigen möjligheten till förtidspension av arbetsmarknadsskäl.

En mycket liten andel, 3 procent, bland männen utgörs av "värnpliktiga" i åldern 20–64 år 1996. Fler "arbetar utomlands" eller är "arbetsoförmögna", t.ex. långtidssjukskrivna, tillsammans 40 procent. Resten tillhör de vars aktivitet är okänd. Av kvinnorna är det en tredjedel som "arbetar utomlands" eller är "arbetsoförmögna". Resterande ingår i den "okända" gruppen.

Det är klart att Arbetskraftsundersökningarna inte räcker till för att beskriva arbetsmarknadsförändringarna i det här avseendet. Kategoriseringen är grov. Genom att göra vissa antaganden med andra källor än AKU går det att komma något närmare en bättre beskrivning av vad de "övriga" gör. Men källorna är inte jämförbara utan kan bara leda tankarna vidare.

I SCB:s longitudinella databas finns uppgifter om inkomster för människor i arbetsför ålder. Det går t.ex. att se hur många som varken hade inkomster från arbete eller från annat håll. De borde rimligtvis rymmas i gruppen "övriga", liksom bland "hemarbetande". År 1994 fanns det drygt 260 000 personer som varken hade inkomster från arbete eller annat, vilket var en ökning från 200 000 fyra år tidigare.

Enligt Socialstyrelsen (1997) fanns det drygt 720 000 personer som fick socialbidrag år 1995, vilket var en ökning med drygt

²⁵ Att bringa klarhet i hur olika former av förtida pensioner kategoriseras har visat sig mycket svårt. Beräkningar från olika källor stämmer inte överens. Det finns t.ex. uppgifter från staten och arbetsmarknadens parter som skiljer sig åt i fråga om antal personer som ryms inom olika kategorier.

200 000 personer. Det är möjligt att få socialbidrag och förvärvsarbete samtidigt i vissa fall, varför alla mottagare av socialbidrag inte ingår i gruppen "övriga". I antal räknat är den största gruppen bland socialbidragsmottagarna ensamstående män. Andelsmässigt är det ensamstående kvinnor med barn som i högst utsträckning tar emot socialbidrag.

I gruppen "övriga" döljer sig förmodligen även "svart" arbete, som utförs av personer som därför varken redovisar inkomst från förvärvsarbete, social inkomst eller uppger skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Vi går inte in särskilt på "svartarbetet" och dess omfattning. Emellertid bör noteras att den sortens arbete naturligtvis även kan utföras av personer i arbetskraften, dvs. både av sysselsatta och av öppet arbetslösa.

Det går alltså genom antaganden med utgångspunkt i dessa register att komma något närmare en uppfattning om gruppen "övriga". Trots det får vi ingen fullgod bild, vilket belyser det faktum att statistiken är för trubbig. Den räcker inte till för att mäta verkligheten i det här avseendet.

Regionala skillnader

År 1990 fanns det inga kommuner i Sverige där kvinnors arbetskraftsdeltagande var högre än männens. Fyra år senare hade 24 kommuner högre arbetskraftsdeltagande för kvinnor. Det gäller särskilt flera kommuner i Norrlands inland, men här finns även några orter i södra Sverige. Exempelvis kan nämnas Pajala, Jokkmokk, Wilhelmina, Torsby och Lund. (SOU 1996:56).

Återigen avspeglas könsuppdelningen på arbetsmarknaden, eftersom vissa kommuner är kraftigt dominerade av en eller en "sorts" arbetsgivare. När industriarbeten försvinner ökar männens arbetslöshet och arbetskraftsdeltagandet sjunker. Vid neddragningar i offentlig sektor drabbas kvinnor på samma sätt.

I uppgifter från SCB:s longitudinella databas framgår de geografiska skillnaderna tydligt. I vissa kommuner finns en stor andel kvinnor och män som inte har inkomster från förvärvsarbete. Samtidigt finns orter där mycket få är utan "lön". Exempelvis hade en tredjedel av männen och en fjärdedel av kvinnorna i Haparanda inte någon inkomst av förvärvsarbete år 1994. I Pajala gällde samma sak för en fjärdedel av männen och en femtedel av kvinnorna. I Malmö lever mer än en femtedel av invånarna av båda könen utan inkomster från förvärvsarbete.

Åldern är en viktig faktor. I flera av kommunerna längst i norr, levde mellan 70 och 80 procent av 64-åriga män utan inkomst

från förvärvsarbete år 1994. Kommuner med motsvarande tal för kvinnor i samma ålder finns oftare i sydligare delar av landet, t.ex. Valdemarsvik, Ödeshög och Karlskoga.

Samtidigt finns kommuner där en mycket hög andel av befolkningen endast lever av förvärvsinkomster. För män gäller det i första hand bl.a. flera småländska kommuner, som Gnosjö, Vaggeryd och Tranemo, där bara 7 procent inte har inkomst från förvärvsarbete. I Ekerö, Umeå och Lomma är motsvarande siffra 9 procent.

Dolt arbetslöshet

Personer utanför arbetskraften kan i en annan dimension delas upp i "dolt arbetslösa" och "inte dolt arbetslösa". Dolt arbetslös är den som svarar "ja" på frågorna om hon eller han skulle vilja och kunna arbeta. Olika omständigheter eller skäl förhindrar dem dock att söka arbete.

De dolt arbetslösa kan finnas i vilken kategori som helst av "studerande", "pensionerade", "hemarbetande" och "övriga". År 1996 var 12 procent av kvinnorna mellan 20 och 64 år utanför arbetskraften dolt arbetslösa. År 1990 var siffran 2,5 procent. Samma år kategoriserades 3 procent av männen som dolt arbetslösa, vilket hade ökat till 16 procent sex år senare. Särskilt i åldrarna 25 till 44 år finns de dolt arbetslösa. Andelen är högre för män än för kvinnor.

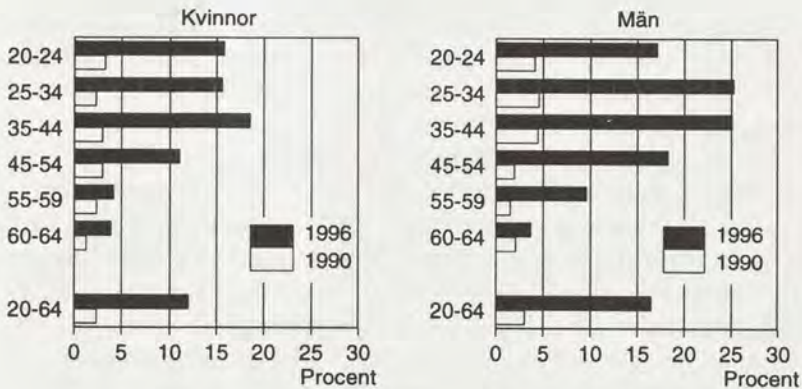
Som framgått tidigare har ILO och EU en annan definition av öppet arbetslösa. Vissa av de som i Sverige kategoriseras som dolt arbetslösa skulle räknas som öppet arbetslösa enligt ILO:s rekommendationer.

Skäl för att befinna sig utanför arbetskraften

När de personer som svarar på frågor i AKU:s intervjuer definieras som dolt arbetslösa respektive inte dolt arbetslösa, anger de skäl för att de inte söker arbete. Det går då att göra ytterligare en uppdelning.

Den första gruppen är individer som uppger att de kan och vill arbeta, men som trots det inte söker jobb. De kallas för dolt arbetslösa. Gruppen har vuxit för båda könen under 1990-talet.

Figur 9 Dolt arbetslösa 1990 och 1996. Andel (%) av alla utanför arbetskraften inom respektive åldersgrupp. Källa: AKU.



Män är i högre grad dolt arbetslösa än kvinnor. Av de som befinner sig utanför arbetskraften i åldern 20–64 år, är 18 procent av kvinnorna och 26 procent av männen dolt arbetslösa. Det innebar 94 000 kvinnor och 106 000 män år 1996.

I alla åldersgrupper år 1996 är en stor majoritet av de dolt arbetslösa heltidsstuderande av båda könen. Knappt 60 procent av kvinnorna och knappt 70 procent av männen uppger sig vara heltidsstuderande därför att de inte kan hitta arbete. Kvinnor studerar mer "frivilligt" i alla åldersgrupper. Störst är skillnaden bland 45–54-åringar. Där uppger nästan 80 procent av männen som utbildar sig på heltid att de hellre skulle arbeta.

Kvinnor i åldern 55–64 år uppger att "små chanser att finna arbete" är deras tyngsta skäl för att inte söka jobb. Fler kvinnor än i de andra grupperna uppger i åldern 45–54 svarsalternativet "lämpligt arbete saknas" som orsak.

Den andra gruppen består av personer som säger sig vilja men inte kunna arbeta. Det är den minsta kategorien, med bara 4 procent av kvinnorna och männen utanför arbetskraften år 1996. Det är en minskning sedan fem år tidigare. Här, bland de personer som vill men inte kan arbeta, är bilden mer varierande både mellan könen och åldersgrupperna. Det är en liten grupp. Hälften av kvinnorna anger brist på barntillsyn som skäl för att inte söka arbete, trots att de vill och kan arbeta. För män finns inte det skälet. Sär-

skilt bland de äldre anges egen sjukdom som skäl. Det gäller för ca 70 procent av männen och 60 procent av kvinnorna.

Den sista gruppen utgörs av personer som inte vill förvärvsarbeta. Det är den största. I den yngsta åldersgruppen är "frivilliga" studier det övervägande skälet för båda könen att tillhöra gruppen. I åldersgrupperna 25 till 44 år uppger fortfarande ca 70 procent av männen, men bara ca 45 procent av kvinnorna studier som skäl för att inte vilja arbeta. Av kvinnorna är det ungefär 30 procent som anger vård av barn. Nästan lika många kvinnor som män, i alla åldrar, säger sig ha hälsoskäl, ca 10 procent.

Sammanfattningsvis kan vi säga följande om dold arbetslöshet:

Det är lika många män i åldern 20–64 år som anger att de vill vara lediga och därför inte söker arbete, som kvinnor som säger att hushållsarbete gör att de inte vill arbeta, 6 procent. Av 45–54-åringarna är studier, hälsoskäl och hushållsarbete orsak till att kvinnor inte vill arbeta. För männen är det studier, hälsoskäl och vill vara ledig som överväger. Bland de äldsta är pension det dominerande skälet, med 70 procent för männen och 50 procent för kvinnorna. För ca 15 procent av kvinnorna är hushållsarbete anledningen.

För kvinnor har den dolda arbetslösheten, "kan och vill arbeta men söker ej arbete", ökat från 7 procent år 1991 till 18 procent år 1996 av alla som befann sig utanför arbetskraften. För män är skillnaderna större. Motsvarande siffror är 8 procent år 1991 och 27 procent. Särskilt män i utbildning svarar att de hellre skulle ta ett jobb än fortsätta studera. Gruppen "vill men kan inte arbeta" har minskat lite i omfattning, från ca 5 procent år 1991 till 4 procent år 1996 för båda könen.

År 1991 befann sig 88 procent av kvinnorna och 81 procent av männen i den tredje gruppen, "vill inte förvärvsarbeta". Det hade förändrats till 78 procent för kvinnorna och 83 procent av männen år 1996. 78 procent av kvinnorna och 70 procent av männen år 1996. Denna sista kategorien är den största. Det innebär att majoriteten av de som är utanför arbetskraften inte vill förvärvsarbeta. Gruppen av kvinnor och män som kan och vill arbeta är emellertid den som växer mest. Det finns ett starkt samband med stigande arbetslöshet.

14 Deltidsarbete och tidsbegränsade anställningar – en brygga in i arbetskraften eller en ö utan broar?

Sambandet mellan deltidarbete, tidsbegränsade anställningar, samskötning och arbetskraftsdeltagande debatteras ofta. Sambanden

är komplexa och en fullständig diskussion ryms inte inom ramen för vårt kapitel. Det är dock ett område som i framtiden behöver analyseras mer, eftersom skillnaderna i villkor för kvinnor och män är stora.

I Sverige förvärvsarbetar 40 procent av kvinnorna och 10 procent av männen på deltid. Deltidsarbetslösheten har ökat under 1990-talet. Majoriteten av de deltidarbetslösa är kvinnor. Deltidsarbetande och deltidarbetslösa räknas som sysselsatta i AKU, eftersom de uppfyller kravet på en timmes förvärvsarbete i veckan.

Bland personer med tidsbegränsade anställningar är kvinnor i majoritet. Av alla män har 10 procent tidsbegränsade anställningar. Motsvarande siffra för kvinnor är 15 procent. Ålderns spelar stor roll för sannolikheten att ha ett fast respektive tidsbegränsat arbete. Av kvinnor mellan 20 och 24 år har hälften fasta jobb, mot en tredjedel av män i samma ålder.

Vad har detta att göra med resonemang om att vara i eller utanför arbetskraften? Som vi nämnt tidigare spelade deltidarbete en roll för framför allt kvinnors arbetskraftsdeltagande under 1970- och 80-talen. Redan då diskuterades huruvida deltidarbete var ett sätt få in ena foten för att sedan få in den andra, eller om de deltidarbetande stannade på en egen ö av tillfälliga lösningar utan att komma in helt på arbetsmarknaden (Gonäs, 1989). Utländska studier av personer med deltidarbete och tidsbegränsade anställningar där mycket deltidarbete skapats, visar att risken är uppenbar att kvinnor förblir mellan att vara utanför arbetsmarknaden och på en ö som utgörs av olika varianter av tillfälliga jobb (Fagan m.fl., 1995).

Danska data visar att kvinnor tidigare ofta arbetade deltid av individuella orsaker, dvs. p.g.a. omsorgsansvar i det egna hushållet. Under 1990-talet är det emellertid arbetsmarknadsskäl, dvs. bristen på betalda jobb på heltid överhuvudtaget liksom "kvinnovillkor" i bl.a. offentlig sektor, som gör att kvinnor har deltidarbete (Tomas P. Boje, 1997). Dock har andelen heltidsarbetande bland kvinnorna på senare tid ökat i Danmark, precis som i Sverige.

I Sverige har andelen heltidsarbetande ökat, men samtidigt vet vi t.ex. att kvinnor och män med tidsbegränsade anställningar i högre grad har erfarenhet av arbetslöshet än andra. (Arbetsmarknadsdepartementet, 1997). Sannolikt riskerar de i högre utsträckning perioder utanför arbetskraften.

15 Hem till spisen? Slutsatser av studien av kvinnor och män i och utanför arbetskraften

När konstnären Wassily Kandinsky i början av 1900-talet övergick till abstrakt måleri, ville han att betraktaren skulle frigöra sig från tankar om vad bilden liknade. Hus? Häst? Flicka? Nej, han ville istället att hans målningar skulle bidra till att människor fick inspiration genom färg, form och komposition till att se saker som ännu inte existerade, eller som fanns inom dem som tankar och intryck på ett annat plan än det de redan kände till.

En statistisk beskrivning av arbetsmarknadsläget på 1990-talet har nog inte så mycket att göra med den konstupplevelse som Kandinsky talade om. Men kanske är det relevant även för oss att fundera över om vi egentligen beskriver det vi redan känner till snarare än det som faktiskt händer? Behöver vi istället se vårt samhälle med nya ögon?

Ett övergripande intryck av våra försök att beskriva gruppen utanför arbetskraften, är det faktum att de vanliga statistiska instrumenten inte räcker till. Gruppen växer. Vi vet inte tillräckligt om skälen till det och inte heller vad personerna i fråga gör i stället för att förvärvsarbeta. Något, men inte tillräckligt, går att ytterligare få veta om deras inkomstkällor.

Sysselsättning, dvs. hur många människor som faktiskt har arbete och därigenom försörjning av arbete är viktiga mått på hur arbetsmarknaden utvecklas och därför på hur samhället och välfärden mår. Arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och sysselsättning måste tillsammans vägas in i och studeras som ett mått på målet om minskad arbetslöshet.

Sysselsättning är viktigt även därför att det är ett mått på hur många som har egen inkomst. Att kvinnor och män har ett eget arbete och därigenom ekonomiska möjligheter att fatta beslut om den egna tillvaron är grundläggande för ökad jämställdhet och jämlikhet. År 1994 hade endast 2,8 miljoner människor inkomster från enbart förvärvsarbete som översteg två basbelopp det året. Av dem är knappt hälften kvinnor. Gruppen minskar (SCB, 1997).

Länder som i Sverige framhållits som mönster för arbetslöshetsbekämpning använder i stor utsträckning arbetskraftsdeltagande som "dragreglage". Av holländska män utanför arbetskraften är t.ex. 90 procent förtidspensionerade av olika skäl. Danska kvinnor med "ickebrist"-yrken vårdar ofta barn inom ramen för friåret.

I Sverige, liksom i andra länder, utgörs gruppen "hemarbetande" nästan enbart av kvinnor, medan alltför få män i Sverige finns bland

de "övriga". Gruppen "övriga" växer mest och vi vet lite om den. Kvinnor är mer benägna att studera jämfört med tidigare.

En central fråga för oss är de gemensamma behoven i samhället och hur de uppfylls. Som framgått av figur 3.1b ovan har sysselsättningen sjunkit mest i sektorn offentlig service under 1990-talet. I Sverige har vi valt att organisera uppfyllande av gemensamma behov främst genom betalt arbete i den sektorn.

Det skulle därför kunna antagas att personer utanför arbetskraften i större utsträckning nu uppfyller behov genom obetalt arbete. Av de källor som finns att tillgå idag går det inte att hitta säkra belägg för det. Det är naturligtvis möjligt att arbetslösa kvinnor och män ägnar sig åt en större del av obetalt hushålls-, omsorgs- eller reparationsarbete utan att det framgår av statistiken. Enligt andra studier förefaller förvärvsarbetande anhöriga till äldre ta på sig allt mer ansvar i fråga om vård och omsorg (Marta Szebehely, 1993).

Varför har så mycket uppmärksamhet riktats mot den svaga nedgången i kvinnors arbetskraftsdeltagande? Varför har inte motsvarande uppståndelse skapats runt den mycket större ökningen av kvinnor i heltidsstudier?

Myra H. Strober (1995, vår övers.) ställer dessa frågor när hon refererar och kommenterar en debatt i Wall Street Journal, om varför unga kvinnors arbetskraftsdeltagande gått ned i USA. Några forskare menar att unga kvinnor just nu har en god "förhandlings-situation" på äktenskapsmarknaden av bl.a. demografiska skäl. Därför skulle de vara mindre benägna att förvärvsarbeta. Andra pekar på att arbetskraftsdeltagandet måste sammanvägas med kvinnors högre andel av de studerande. De undrar samtidigt dels varför just förändringar i kvinnors mönster oftast föranleder både frågor både från forskarvärlden och från journalister om huruvida de är "på väg tillbaka till spisen" något som inte frågas om män i samma situation. Myra H. Strober går till attack mot medierna:

Vissa medier verkar mycket nöjda med att rapportera varje liten antydning till en utveckling av mer traditionella roller för kvinnor. Om några kvinnor med chefspositioner i näringslivet lämnar sina jobb för att sköta sina barn, blir detta förstasidesnyheter. Men när samma kvinnor återvänder några år senare till lika prestige fulla positioner, eller kanske startar sina egna företag, är pressen tyst. Kanske speglar media bara en nostalgi i förhållande till den gamla goda tiden, vilken naturligtvis med allra minsta eftertanke, visar sig inte ha varit så god. (a.a.)

Även i Sverige dyker en liknande debatt upp med jämna mellanrum, i vilken arbetslöshetens eventuella betydelse för återgång till

traditionella mönster för kvinnor och män lyfts fram. När vi går igenom statistik som beskriver sysselsättning, öppen arbetslöshet och slutligen aktiviteter bland personer utanför arbetskraften, finns det inga belägg för att kvinnor eller män skulle utföra obetalt hushållsarbete istället för förvärvsarbete. Det är naturligtvis nödvändigt att vara vaksam på att en sådan utveckling skulle kunna ta sin början, särskilt om en medveten politik skulle föras med syfte att ersätta betalt arbete med obetalt arbete.

Återstår dock frågan om behoven. Behoven i samhället finns på många områden. Ett viktigt sådant område är vård och omsorg. Där förutspås behoven snarare öka än minska, bl.a. enligt utredningen HSU 2000 (SOU 1996: 163). Om omfattningen av det betalda arbetet minskar i en sektor där gemensamma behov tillfredsställs, t.ex. inom vård och omsorg, och behoven samtidigt ökar – var tillfredsställs de då? Det kan vi inte ge något svar på genom de källor som idag finns att tillgå.

Det faktum att allt fler människor befinner sig utanför arbetskraften, skapar i sig nya behov och kan i viss mån beskrivas som en "arbetsförutsättning" för personer i arbetskraften. Behovet av pedagoger och annan personal i utbildningssektorn har t.ex. ökat kraftigt i takt med regeringens utbildningsåtgärder under senare år.

Det går att sänka öppen arbetslöshet genom förändringar av arbetskraftens storlek utan att sysselsättningen ökar. Oavsett om det är avsikten med olika regelförändringar och/eller statistiska kategoriseringar, får det konsekvenser för könens andel bland öppet arbetslösa.

Anmärkningsvärt kan sägas vara det faktum att kvinnor födda på 40-talet som är dolt arbetslösa utanför arbetskraften, uppger att de inte söker arbete därför att de inte tror sig kunna finna något. Just den grupp de tillhör är den som klarat sig bäst på arbetsmarknaden under 1990-talet i den bemärkelsen att arbetslösheten är lägst och arbetskraftsdeltagandet har sjunkit minst.

Samtidigt förefaller kvinnor i den åldern som trots allt förlorat sitt arbete, ha svårt att komma tillbaka till arbetsmarknaden även om det ännu inte avspeglas i statistiken. Det framkommer bland annat i kontakter med arbetsförmedlingspersonal, och gäller t.ex. personer med bakgrund i kontorsyrkesgruppen.

16 Slutsatser och fortsatt arbete

Den studie som redovisats i detta kapitel är en första tillämpning av en modell för att studera arbete i förhållande till tre parter: den

som behöver eller önskar en tjänst eller vara som innefattar andras arbete, den som utför arbetet och den som betalar, om nu betalning utgår. Vi utgår från det totala arbete, betalt och obetalt, som utförs av kvinnor och män mellan 20 och 64 år, och kategoriserar detta arbete efter organisationsform. Vi utgår också från alla människor i denna åldersgrupp, oavsett hur de kategoriserats: inom eller utanför arbetskraften, som "studerande", "hemarbetande" etc.

Att utgå från den totala befolkningen och den totala arbetsmängden är angeläget i en tid då mycket arbete omorganiseras, omfattande diskussion pågår i många länder om vilken typ av arbete som det görs för mycket respektive för litet av, om vilka arbeten som bör betecknas som "riktiga jobb" och vilka som är av annat slag, då begrepp som "privatisering" används för omorganisationer med helt olika innebörd, när internationella jämförelser av olika slags arbete görs på icke jämförbara grunder.

Men än viktigare är det att i modellarbetet också utgå från den som behöver eller önskar få ett arbete utfört, i form av en vara eller en tjänst. Ty de många och stora förändringar som sker i organisationen av arbete, betalt och obetalt, påverkar i hög grad möjligheten att legitimt uttrycka behov och önskemål av olika slag.

Vi går alltså tillbaka till grunderna för de begrepp och den statistik som idag används för problemdefinitioner, samhällsdebatt och målformuleringar. Från denna bas kan vi tillämpa modellen både på Sverige och på andra länder.

Vi har då funnit att dagens standardkategorier inte längre fungerar som de varit tänkta. Vi har funnit omkring en halv miljon människor i Sverige utanför arbetskraften, alltså varken i betalda arbeten eller arbetslösa, i en grupp "övriga", som i stor utsträckning är okänd.

Dessa människor är betydligt fler än de arbetslösa. Vad gör de? Vad lever de av? Hur ser de på sig själva? Är de nöjda, eller skulle de vilja leva på annat sätt? Fortsatta studier av dem är möjliga bland annat genom de databaser som f.n. byggs upp inom Statistiska Centralbyrån. Där kan vi bland annat få fram vilka olika slag av inkomster som dessa "övriga" har, hur stora inkomsterna är, vilken utbildning de har, om de är födda utanför Sverige och hur deras förhållanden förändras. Med dessa kunskaper finns möjligheter att skapa nya kategorier, som bättre beskriver verkligheten.

De hittills använda kategorierna för människor i arbetsför ålder lämnar luckor; en stor grupp människor "blir över" i beskrivningar som antagits vara heltäckande. Om vi i stället utgår från människors behov av och önskemål om (främst) tjänster är det möjligt, och till och med troligt, att i den snabba omvandling som sker både

i Sverige och omvärlden även vissa kategorier av behov och önskemål "blir över". Det kan vara behov hos människorna i gruppen "övriga", men det kan lika gärna vara behov som är fördelade över befolkningen på helt andra sätt.

Det kan också gälla behov hos dem som står utanför den ålderskategori, 20–64, som vi här avgränsat oss till. Vi har särskilt pekat på de problem som uppstår om äldreomsorg i högre utsträckning än idag ska skötas inom sektorerna obetalt eller offentligt stött familjearbete. Det är nämligen, på grund av att kvinnor lever längre än män och på grund av att hustrur oftast är yngre än sina män, stor skillnad mellan äldre kvinnors och äldre mäns möjligheter att inom familjens ram få sådant omsorgsarbete utfört.

Man kan spekulera om de snabba förändringarna också innebär att vissa typer av initiativ eller idéer "blir över", alltså faller utanför beskrivna samhällsförändringar, därför att kategorier och begrepp saknas, eller för att de inte passar in i mönstren av organisationer.

Vi planerar att utveckla modellen, både teoretiskt och empiriskt, vad gäller behov och önskemål och hur de legitimt kan uttryckas i de fem kategorierna. De kvalitativa transformationer som äger rum när arbete flyttas från en kategori till en annan är också viktiga, både för den som behöver eller önskar något, för den som utför arbetet och för den som betalar.

När modellen tillämpas på andra länder kommer nya frågor att komma i fokus. Vi avser att undersöka några europeiska länder, förmodligen Holland, Storbritannien, Spanien och Tyskland, samt ytterligare något nordiskt land.

Litteraturförteckning

- Applebaum, Herbert (1992) *The concept of work: ancient, medieval and modern*. Albany: State University of New York Press
- Arbetsmarknadsdepartementet (1997) *Kvinnor & män på arbetsmarknaden: Den flexibla arbetsmarknaden*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet
- Aslaksen, Julie & Koren, Charlotte (1996) "Unpaid household work and the distribution of extended income: The Norwegian experience", *Feminist Economics Vol. II, No. 3* s. 65–80
- Beasley, Chris (1994) *Sexual economyths: Conceiving a feminist economics*. New York: St Martins Press
- Becker, Gary S. (1991) *A treatise on the family*. USA: Harvard University Press
- Bergmann, Barbara (1995) "Beckers's theory of the family: Preposterous conclusions", *Feminist Economics Vol. I, No. 1* s. 141–150

- Boje, Tomas P. (1997) *Women between work and family. Patterns of employment and mobility in the Danish labour market*. Department of sociology, Umeå University. Draft version.
- Bradley, Harriet (1989) *Men's work, women's work*. Cambridge: Polity Press
- Bruyn-Hundt, Marga (1996) "Scenarios for a redistribution of unpaid work in the Netherlands", *Feminist Economics Vol. II, No. 3 s. 129–133*
- Dahlerup, Drude (1994) "Learning to live with the state. State, market and civil society: Women's need for state intervention in east and west", *Women's Studies International Forum, Vol. 17, Nos. 2/3, s. 117–127*
- Danska Regeringen (1997) *Danmark foregangsland: Danmarks position i international belysning*. Köpenhamn: Finansministeriet
- ECE, SCB m. fl. (1995) *Women and men in Europe and North America 1995*. Geneva: United Nations Publication
- England, Paula (1993) "The separative self: Androcentric bias in neoclassical assumptions", i Ferber, Marianne A. & Nelson, Julie A., (red) *Beyond economic man: Feminist theory and economics*. Chicago: University of Chicago Press
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton NJ: Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gösta (1991) "Three postindustrial employment regimes." kap 5, s. 149–188 *The welfare state as employer*. Red. Jon Eivind Kolberg. USA: M E Sharpe Inc.
- Fagan P., Rubery Jill & Smith M (1995) *Occupational segregation of men and women and atypical work in the European union*. Manchester
- Finch, Janet & Mason, Jennifer, (1993) *Negotiating Family Responsibilities*. London: Routledge
- Folbre, Nancy (1994) *Who pays for the kids? Gender and the structures of constraint*. London: Routledge
- Gagnier, Regenia & Dupré, John (1995) "On work and idleness", *Feminist Economics Vol. I, No. 2 s. 96–109*
- Gender, family and economy, the triple overlap*. (1991) Red. Rae Lesser Blumberg. USA: Sage Publications, Inc.
- Gittins, Diana (1992) "What is the family? Is it universal?", *Defining women: Social institutions and gender divisions*. Red. Linda McDowell & Rosemary Pringle. kap 2.2, s. 67–74 Great Britain: Polity Press & The Open University
- Gonäs, Lena (1989) *En fråga om kön: Kvinnor och män i strukturomvandlingens spår*. Stockholm: Arbetslivscentrum
- Gonäs, Lena, Johansson, Susanne & Svärd, Ingert (1995) *Vad händer med kvinnors arbete när den offentliga sektorn skärs ned?* (Undersökningsrapport 1995:22)
- Himmelweit, Susan (1995) "The discovery of 'unpaid work': The social consequences of the expansion of 'work'", *Feminist Economics Vol. I, No. 2 s. 1–19*
- Hirdman, Yvonne (1988) "Genussystemet: Reflexioner kring kvinnors sociala underordning", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift vol 9 nr 3 s. 49–63*

- Ironmonger, Duncan (1996) "Counting outputs, capital inputs and caring labor: Estimating gross household product", i *Feminist Economics Vol. II, No. 3* s. 37-64
- Jonung, Christina & Persson, Inga (1994) *Combining market work and family*. Lund: Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet
- Kolberg, Jon Eivind (red) (1991) *The welfare state as employer*. USA: M E Sharpe Inc.
- Kvinnor i politiken. Artiklar ur den politiska, radikala veckotidningen Tidevarvet (1923-1936) (1971) Red. Ragna Kellgren. Halmstad
- Leimar, Tord (1988) *Återblick: Några hågkomster och hållpunkter från arbetsmarknadsverkets historia*. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen
- Lewis, Jane (1993) "Introduction: Women, work, family and social policies in Europe", *Women and social policies in Europe: Work, family and the state*. Red. Jane Lewis. Aldershot: Edward Elgar
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip, 1995, *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring*. Stockholm (Sköndalsinstitutets skriftserie 4)
- Morris, Lydia (1995) *Social divisions: Economic decline and social structural change*. London: University College Press Ltd.
- Nelson, Julie (1996) *Feminism, objectivity & economics*. London: Routledge
- Nyberg, Anita (1989) *Tekniken - kvinnornas befriare? Hushållsteknik, köpevaror, gifta kvinnors hushållsarbetsid och förvärvsdeltagande 1930-talet - 1980-talet*. Linköping: Linköping Studies in Art and Science
- Nyberg, Anita (1995) *Hemarbetets volym och värde*. Linköping: TEMA Teknik och social förändring (TEMA-T arbetsnotat nr 136)
- OECD (1993) *The labour market in the Netherlands*. Paris: OECD
- OECD (1994) *The tax/benefit position of production workers. Annual report 1990-1993*. Paris: OECD
- OECD (1996a) *OECD Economic surveys: Portugal*. Paris: OECD
- OECD (1996b) *OECD Economic surveys: Spain*. Paris: OECD
- OECD (1996c) *Education at a glance*. OECD indicators. Paris: OECD
- OECD (1996d) *Employment outlook*. July 1996. Paris: OECD
- OECD (1997) *Quarterly labour force statistics*. Paris: OECD
- Orloff, Ann Shola (1993) "Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states", *American Sociological Review Vol. 58* s. 303-328
- Pott-Buter, Hettie (1993) *Facts and fairy tales about female labor, family and fertility: A seven-country comparison 1850-1990*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Reid, Margaret Gilpin (1934) *Economics of household production*. New York: John Wiley
- Rydenstam, Klas (1992) *I tid och otid: En undersökning om kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91*. Stockholm: Statistiska centralbyrån (Levnadsförhållanden rapport 79)
- SCB (1992) *Tidsanvändningsundersökningen 1990/91: Tabeller*. Örebro: Statistiska centralbyrån (Levnadsförhållanden rapport 80)

- SCB (1996a) *Bakgrundsfakta till arbetsmarknads- och utbildningsstatistiken. De svenska arbetskraftsundersökningarna (AKU) 1996:2*. Stockholm: Statistiska centralbyrån
- SCB (1996b) "Nu och då": *Dagens arbetsmarknadsläge jämfört med situationen före krisen*. Stockholm: Statistiska centralbyrån (Information om utbildning och arbetsmarknad nr 1996:7)
- SCB (1996c) *På tal om kvinnor och män: lathund om jämställdhet*. Stockholm: Statistiska centralbyrån
- SCB (1996d) *Välfärdsbulletinen nr 5/96*. Stockholm: Statistiska centralbyrån
- SCB (1996e) *Välfärdsbulletinen nr 6/96*. Stockholm: Statistiska centralbyrån
- SCB (1997) *Välfärdsbulletinen nr 2/97*. Stockholm: Statistiska centralbyrån
- Schunter-Kleemann, Suzanne (red) (1992) *Herrenhaus Europa: Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*. Berlin: Ed. Sigma
- Socialstyrelsen (1997) *11 röster om socialbidrag*. Stockholm: Socialstyrelsen
- SOU (1996:163) *Behov och resurser i vården – en analys. Del A. Delbetänkande av HSU 2000*. Stockholm
- SOU (1996:56) *Hälften vore nog: Om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad*. Stockholm
- Stark, Agneta (1993) "A scheme for analyzing work – a tentative approach." Paper presented at "Out of the margin. Feminist perspectives on economic theory". International Conference, 2–5 June 1993, Amsterdam, The Netherlands
- Statskontoret (1995) *I samhällets intresse? En samhällsekonomisk analys av den ideella sektorn*. (Statskontoret 1995:7)
- Strober, Myra H. (1995) "Do young women trade jobs for marriage? A sceptical view", *Feminist Economics Vol. I, No. 1* s.197–205
- Sundström, Marianne (1987) *A study in the growth of part-time work in Sweden*. Stockholm: Arbetslivscentrum
- Szebehely, Marta (1993) *Hemtjänst eller anhängigvård? Förändringar under 1980-talet*. Stockholm: Socialstyrelsen
- The New Palgrave (1991) *A dictionary of economics*. Hong Kong: Macmillan Press Ltd.
- Treas, Judith (1991) "The common pot or separate purses? A transaction cost interpretation", s. 211–224 *Gender, family and economy, the triple overlap* Red. Rae Lesser Blumberg. USA: Sage Publications, Inc.
- Vanek, Joann (1996) "Generate and disseminate! The U.N. Platform for Action", *Feminist Economics Vol. II, No. 3* s.123–124
- Wallerstein, Immanuel & Smith, Joan (1991) "Households as an institution of the world-economy", s. 225–244 *Gender, family and economy, the triple overlap* Red. Rae Lesser Blumberg. USA: Sage Publications, Inc.
- Wheelock, Jane (1990) *Husbands at home: The domestic economy in a post-industrial society*. London: Routledge
- Wigforss, Ernst (1988) *Har vi råd att arbeta?* Stockholm: Frihet Förlag
- Wijkström, Filip (1994) "Den ideella sektorns roll" *Kooperation och välfärd*. Red. Peder Alén m.fl. Stockholm: Föreningen kooperativa studier

Zetterberg, Johnny (1997) "Halverad öppen arbetslöshet: politisk retorik eller adekvat målformulering", *Tretton inlägg om arbetslösheten*. Stockholm: Arbetarrörelsens Ekonomiska Råd (AER-rapport 2)

Har det svenska folket råd med alla sina barn?

INGEGERD MUNICIO LARSSON

90-talet präglas av nedskärningar i de offentliga utgifterna. Nedskärningar har också drabbat familjepolitiken. Det förefaller därför vara rätt tidpunkt att granska de förändringar i familjepolitiken som nu genomförs och att fundera över vilka förändringar som kan komma att genomföras i framtiden. Den övergripande fråga som ställs i den här texten är vilka föreställningar om relationen mellan samhällets ansvar för barnens försörjning och föräldrarnas ansvar som används för att organisera samhällets stöd till familjerna. Har dessa föreställningar förändrats eller präglas de av kontinuitet alltifrån det att familjepolitik blev en statlig angelägenhet?

För en kontinuitet talar Alva och Gunnar Myrdals framsynta förevändning för att i den bok som de publicerade år 1934 inte lägga fram något konkret förslag om direkta ekonomiska bidrag till barnfamiljer. De skriver att även med anspråklösa bidragsbelopp skulle det bli fråga om stora penningssummor. De tror att inför så höga belopp "skulle måhända en hel del samhällsbevarande personer ta sig för huvudet och allvarligt ifrågasätta, om verkligen det svenska folket har råd att hålla sig med så många barn". Men de påpekar att "(b)arnen underhållas ju även nu, fastän med hela kostnaden lagd på dem som råkat få dem", något som de finner vara den grundläggande orsaken till den tidens låga födelsetal.¹

Frågan om samhället har råd med många barn har återupprepats i familjepolitiska utredningar sedan 30-talet. Förslag till så stora direkta ekonomiska bidrag till barnfamiljer att samhället skulle ta över huvuddelen av barnens försörjning har gång på gång funnits berättigade, men fått stå tillbaka för andra kostnadskrävande reformer. Frågan om vad samhället har råd med är i högsta grad relevant också på 90-talet. Som vi skall se innebär nedskärningarna på familjepolitikens område en bekräftelse av att samhället inte har råd, utan måste lita till familjernas egna resurser. I motsats till tidi-

¹ Citaten i stycket från Myrdal & Myrdal 1934:200.

gare årtionden ges inte heller något hopp om att utrymmet för samhällets stöd till barnfamiljerna skall öka mer än marginellt.

1 Familjepolitikens utveckling

Det finns en kontinuitet inom familjepolitiken i den meningen att föräldrarnas ansvar för barnens försörjning i alla tider har tagits i anspråk före samhällets stöd. Men det finns också en diskontinuitet i familjepolitikens utveckling. De decennier som följde på Alva och Gunnar Myrdals bok *Kris i befolkningsfrågan* kan särskiljas som en period då familjepolitik etablerades som en statlig angelägenhet, men resurserna satsades på sådana välfärdsinstitutioner som endast indirekt kom barnfamiljerna till del. Hit hörde sjuk- och hälsovård, utbildning och boende. Också inom andra områden prioriterades "de stora programmen" i den planmässiga omgestaltningen av samhället.²

Något som också barnfamiljer fick del av under denna period som går fram till 60-talets slut var den generella inkomst- och standardökningen för de stora grupper av befolkningen som tidigare haft mycket låga inkomster. Det allmänna barnbidraget ökade också, men ökningen var inte så stor att relationen mellan föräldrarnas försörjningsansvar och samhällets förändrades.

Under följande period omdefinierades familjepolitiken till åtgärder som mer direkt riktade in sig på de enskilda familjernas ekonomi. I detta syfte utformades denna politik i två riktningar. Den ena innebar arbete åt alla föräldrar, den andra innebar riktat stöd till låginkomstfamiljer. De beslut som fattades styrdes av föreställningen att den viktigaste åtgärden för att förbättra barnfamiljers ekonomi var att underlätta förvärvsarbete för alla, även småbarnsföräldrar. Av detta syfte följde en satsning på ytterligare en stor institutionell utbyggnad, nämligen daghemmen. Också nya förmåner knöts till förvärvsarbete, i och med att de utformades som försäkringar mot inkomstbortfall. Med avseende på de riktade bidragen, omorganiserades de behovsprövade bostadstilläggen. Beslut om nya regler för bidragsförskott hade fattats redan i slutet av den förra perioden, men den mer generösa tillämpningen som förordades i det beslutet fick sin tillämpning under denna period. I början av 80-talet infördes flerbarnstillägg. Dessutom kvarstod under

² Wittrock & Lindström, 1984. I en studie av förvaltningspolitik i Danmark särskiljs för tre perioder som delvis sammanfaller med den periodindelning som görs här. Den första perioden, 1952–64, kallas institutionsfasen, den andra, 1970–81, förvaltningsfasen, och den tredje, 1981–90, "gränsefasen". Se Åkerström Andersen, 1994.

denna period skattelättnader på grund av barn. Sambeskattningen hade upphört, men fortfarande fanns också skatteavdrag på grund av hemmamake.³

Denna period omfattade 70- och 80-talen. Den innebar i flera avseenden en parentes i balansen mellan samhällets och föräldrarnas ansvar för barnens försörjning. De förändringar som förespråkades och som successivt beslutades talade för en utveckling i riktning mot ett större samhällsansvar. Således gjordes försök att kompensera för något som utredningar sedan 30-talet gång på gång konstaterat, nämligen att familjer med barn hade mindre ekonomiskt utrymme för konsumtion än familjer utan barn, och att ju fler barn en familj hade desto mindre blev deras ekonomiska utrymme.

Med 90-talet har en period i familjepolitikens utveckling initierats som på många sätt markerar en gräns mot tidigare perioder. Under inflytande av ekonomisk kris och med allt större krav på privata insatser för att minska de offentliga utgifterna sker en omdefiniering av relationen mellan statens ansvar för barnens försörjning och föräldraansvaret. Senare i kapitlet redogörs för de direkta besparingar som gjorts i transfereringarna till barnfamiljerna. Utifrån en närmare granskning av stödet till ensamföräldrar diskuteras vilka föreställningar som kan komma att styra framtida beslut inom familjepolitikens område. Vidare redogörs för hur framtida förändringar kan komma att påverka kvinnors och mäns ansvar för att försörja barn ekonomiskt och med arbetsinsatser.

Vem skall försörja barnen?

Kan en granskning av det ekonomiska stöd som samhället riktar till barn som bor i familjer med en förälder ge ett svar på rubrikens fråga? Dessa barn utgör endast en liten grupp av de ungefär 1,9 miljoner barn som vid 90-talets mitt var mellan 0 och 17 år. År 1993 levde drygt en femtedel av alla barn med endast den ena av sina biologiska föräldrar.⁴ Dessa barn blir i första hand försörjda av den förälder som de bor med, men enligt föräldrabalken är de också berättigade till underhåll från den förälder som de inte bor med. I det system för bidragsförskott som gällde tidigare var det endast en mindre andel av dessa barn som fick underhållet betalt direkt från

³ En sammanfattning av gällande regler och de förändringar som planerades ges i SOU 1972:34.

⁴ 15 % av alla barn bodde hos den ena föräldern och 6 % hos den ena föräldern och denna förälders sambo. Se Statistiska centralbyrån 1995.

den föräldern. De flesta fick i stället bidragsförskott från försäkringskassan. Föräldern betalade då underhållsbidraget till kassan.

Trots att denna grupp av barn storleksmässigt är marginell, är den inte bara intressant att studera, utan möjligen den enda grupp som kan ge underlag för att diskutera möjliga svar på frågan. När det gäller den stora grupp barn som bor med båda sina föräldrar, är svaret nämligen entydigt. Det är föräldrarna som försörjer barnen. Samhällets direkta bidrag till det stora flertalet barn ges endast som ett barnbidrag. Det uppgår numera till 640 kronor i månaden. Enligt de beräkningar som görs i den proposition som år 1996 lade fram förslaget om ändrade regler för underhåll räcker detta belopp till 20 % av barnkostnaderna. Större barn kostar dessutom mer än mindre, vilket gör att föräldrarnas försörjningsbörda blir större i och med att barnet växer.⁵

När det sedan gäller kostnaden för boendet, träder statens stöd in som bostadsbidrag. Det är behovsprövat och riktas framför allt till familjer med lägre inkomster. År 1996 var gränsen för fullt bostadsbidrag 117 000 kronor. En stor del av dem som får detta bidrag är därmed ensamstående med barn.⁶ För det stora flertalet familjer gäller i stället att barnens boendekostnader, liksom andra kostnader, betalas av deras föräldrar. Föräldrarnas andel av barnens försörjning blir därmed än större.

Om samhällets norm för barnens försörjning härleds från vad som faktiskt gäller för flertalet barn, blir svaret på rubrikens fråga således att föräldrarna skall försörja barnen. Lösningen på barnfamiljers ekonomiska svårigheter blir därmed inte ett ökat generellt stöd till barnen. Den blir i stället åtgärder mot arbetslöshet. Det är genom eget arbete som föräldrarna förväntas försörja sig och sina barn.⁷

Därmed blir ensamföräldrarna en nyckelgrupp för att kartlägga de föreställningar om relationen mellan föräldrarnas och samhällets ansvar för barnens försörjning som under alla tre perioder fått motivera förändringar i familjepolitiken. Medan tvåföräldrarsfamiljer i huvudsak förväntats klara av barnens försörjning utan sam-

⁵ Se prop. 1995/96:208:41. Om beräkningen i stället grundas på normer för socialbidrag är barnbidragets andel av kostnaderna 24 % för de större barnen och 28 % för de mindre. Därtill kommer kostnader för boende, och för de mindre barnen även för barnomsorg. Barnbidragets andel av barnens faktiska konsumtionskostnad uppgick till en femtedel också i början på 60-talet, enligt SOU 1964:36, s.41.

⁶ Prop. 1995/96:186, kapitel 5 och 6.

⁷ Se t.ex. prop. 1990/91:150, kapitel 6. Den principen upprepades i utredningar under olika tider som t.ex. under 70-talet i SOU 1972:34:245, men också redan i Myrdal & Myrdal 1934:175.

hällets stöd, har åtgärder riktats mot sådana familjer som ansetts vara särskilt behövande. Ensamföräldrar med barn har ständigt definierats som en grupp med särskilda behov av samhällsstöd. Det är också dessa familjer som fått den största uppmärksamheten i de förändringar av familjepolitiken som görs under 90-talet.

När det gäller 90-talets utredningar, och inte bara de utredningar som studerar ensamföräldrar, präglas de av ambitionen att på nytt etablera föräldrarnas primära försörjningsansvar för barnen. De förändringar i familjepolitiken som görs motiveras generellt med kravet att sanera statens ekonomi. De styrs dock också av sådana föreställningar som fått motivera förändringar inom andra områden av den offentliga sektorn. Så t.ex. har kravet på ett större inslag av individuellt ansvar för vars och ens ekonomiska trygghet fått ett stort genomslag, liksom tron på ekonomiska incitament för att minska efterfrågan på offentliga tjänster.

I familjepolitiken finns det dock en gammal tradition att relatera till, när förändringar i riktning mot ett större föräldraansvar för barnens försörjning föreslås. Som redan nämnts, var det i praktiken endast under en kort parentes vid decennieskiftet mellan 70- och 80-tal som beslut i familjepolitiken grundades på en annan föreställning, nämligen att det faktiskt var möjligt att öka statens direkta stöd till barnfamiljerna, så att den principiellt orättvisa skillnaden mellan familjer med och utan barn utplånades. Den föreställningen har man numera frångått. I stället fastställs åter principen att föräldrarna själva bör försörja barnen. Denna princip har upprepats i familjepolitiska beslut sedan 30-talet. Den har formulerats på olika sätt i olika tider, och den har framställts som mer eller mindre berättigad, sedan den först tydligt uttalades i 1917 års barnlagar. Då syftade denna princip till att avlasta kommunernas fattigvård. När den åter fastställs idag är syftet att begränsa utgifterna inom socialförsäkringssystemen.

Kapitlets uppläggning

Det empiriska materialet i den diskussion av familjepolitiken som följer består framför allt av utredningstexter. Som redan nämnts, granskas särskilt de utredningar som gäller stöd till enföräldersfamiljer. Dessutom redogörs för hur familjepolitik generellt har avgränsats under olika perioder. Vilka förslag har lagts fram och vilka har genomförts? Hur har det motiverats att reformer som funnits berättigade har skjutits på framtiden? Den övergripande frågan är slutligen vilka föreställningar om samhällets ansvar för barnens

försörjning som fått motivera att familjepolitiken utformats på det ena eller det andra sättet.

I de två avsnitt som följer ges den historiska bakgrunden till dagens familjepolitik. Alva och Gunnar Myrdals bok *Kris i befolkningsfrågan* antas vara startpunkten för den statliga familjepolitiken. Därför redogörs först för grundtankarna i den. Därefter följer en uppräknings av sådana institutionella reformer som de efterlyste och som också kom att genomföras under följande decennier. Men också sådana förslag beskrivs som de ställde i sin bok och som inte kom att förverkligas. Nästa avsnitt innehåller en sammanfattning av de reformer som präglade 70- och 80-talen. Då söktes nya vägar för att omfördela ansvaret för barnens försörjning.

I det fjärde avsnittet av kapitlet granskas de förändringar av familjepolitiken som beslutats under 90-talet. Ett särskilt avsnitt ägnas de förändringar som införs i reglerna för bidragsförskott som nu byter namn till underhållsstöd. I det avsnitt som därefter följer diskuteras vilka förändringar som är möjliga i framtiden utifrån sådana förslag som redan lagts fram, men ännu inte beslutats. Slutligen ställs frågor om hur de förändringar som blir möjliga, när föreställningen om familjens primära ansvar för barnens försörjning etableras, kan komma att påverka de krav som ställs på kvinnor och på män, när det gäller hemarbete, förvärvsarbete och ekonomiskt ansvar för barnen.

2 Tidig familjepolitik

Det samhällsproblem som Alva och Gunnar Myrdal ville lösa med sin bok *Kris i befolkningsfrågan* var en så låg nativitet att befolkningen långsiktigt riskerade att utplånas. En central tanke i den lösning som de föreslog var att samhället skulle ge barnen ett garanterat minimum, när det gällde mat, bostad, hälsa och utbildning. Dessutom ställde de retoriskt frågan om det inte vore naturligt "att det allmänna trädde in och övertog åtminstone en väsentlig del av den direkta kostnadsbördan".⁸ Deras utopi var ett samhälle med ett så stort gemensamt ansvar för barnen att deras uppväxt inte präglades av deras föräldrars brister, ekonomiska och andra.

Deras bok fick stor betydelse för de föreställningar om samhällets ansvar för barnens försörjning som kom att präglade reformarbetet inom familjepolitiken under de decennier som följde. Framför allt kom föreställningen att barns försörjning var en fråga som borde bli föremål för samhällets åtgärder att bli allmänt accepterad.

⁸ Myrdal & Myrdal 1934:189.

Bokens stora genomslag berodde på den uttalade ambitionen att lägga vetenskapliga undersökningar till grund för rationella politiska beslut. Den kom därmed att bli ett av förebuden för den sociala ingenjörskonstens storhetstid.

De familjepolitiska utredningar som gjordes på 30-talet kom att förstärka den opinionsbildande effekt som *Kris i befolkningsfrågan* hade lagt grunden för. Dessa utredningar ledde inte till några större förändringar, men de kom att föra upp frågan om samhällets gemensamma ansvar för barnkostnaderna på den politiska dagordningen. De förmedlade därmed tanken att en omfördelning av dessa kostnader från föräldrarna till det allmänna var nödvändig. Den föreställningen formulerades på nytt i de utredningar som följde under 40- och 50-talen.

De förslag till åtgärder för barnfamiljers välfärd som fördes fram i *Kris i befolkningsfrågan* föregrep den utveckling som följde. Det skulle nämligen visa sig vara mycket lättare att uppbåda gemensamma resurser till reformer som inte innebar ett direkt och ovillkorat ekonomiskt bidrag till barnfamiljerna. Hit hörde sjukhus- och hälsovård, utbildning och boende. Som Alva och Gunnar Myrdal påpekade gällde redan på 30-talet att skatteutgifter för sjukhusvård bars utan knot, därför att det "mycket länge framstått tämligen klart i alla läger, att sjukhusvården är en samhällets angelägenhet och icke en uppgift som ekonomiskt kan övervältras på de enskilda medborgarna och på välgörenheten".⁹ Även om deras bok blev ett viktigt inlägg till förmån för att detsamma skulle gälla barnens försörjning, fick reformer som innebar att samhället tog över detta ansvar skjutas på framtiden.

Trots att en sådan överföring av försörjningsansvaret framställdes som en förutsättning för att långsiktigt lösa det samhällsproblem som de konfronterade, var de institutionella reformerna också viktiga inslag i deras familjepolitiska förslag. Alva och Gunnar Myrdal definierade således familjepolitik som ett vidare fält än vad vi gör idag. Dessutom fann de vissa fördelar med sådana åtgärder som styrde barnfamiljernas konsumtion i en viss riktning. De menade nämligen att ett direkt ekonomiskt bidrag till barnfamiljerna skulle innebära att "(b)arnen blevo fortfarande utlämnade åt föräldrarnas växlande grad av förstånd och omtanke".¹⁰ Ett än så stort barnbidrag skulle inte heller kunna bli avgörande för familjens levnadsstandard. Även därefter skulle den i stället bestämmas av familjens inkomst. Därmed "bleve bostadens beskaffenhet, barnavårdens ändamålsenlighet, barnens utbildningsmöjligheter, o.s.v. fort-

⁹ A.a. s. 240.

¹⁰ A.a. s. 199.

farande i huvudsak beroende av föräldrarnas ekonomiska klasstillhörighet och levnadsvanor".¹¹ De förslag som gällde reformer inom dessa områden kom också att ges större utrymme i deras bok än de förslag som gällde direkta ekonomiska bidrag till familjerna. Därmed kom de att muta in flera stora politikområden och definiera dem som "barnavårdsfrågor".¹²

Reformer som genomfördes

De förslag som lades fram i *Kris i befolkningsfrågan* syftade som redan nämnts till att lösa den låga nativiteten, men dessa förslag kom också att utformas utifrån en annan "ledande synpunkt", nämligen frågan om "befolkningskvaliteten".¹³ Dessutom präglades framställningen av den samtida, socialdemokratiskt färgade övertygelsen om att en ekonomisk utjämning mellan samhällsklasser var nödvändig och att en sådan utjämning förutsatte en mer rationellt ordnad produktion.

En ny familjepolitik antogs därmed förutsätta "en djupgående och radikal, socialistisk omgestaltning av samhället".¹⁴ Därav följde att familjepolitiken definierades så att den omfattade sådana samhällssektorer som numera inte antas ingå i denna politik. Men också ambitionen att "framskapa ett bättre människomaterial" kom att prägla utformningen av sådana förslag som syftade till att göra allmän välfärd tillgänglig för barnfamiljerna.¹⁵

Barns näringsintag

Ett område för åtgärder från samhället var barns näringsintag. I boken kartlades barnens dåliga näringsstandard som författarna menade dels berodde på barnfamiljernas ansträngda ekonomi, dels på en generellt dålig matkultur. Denna låga standard skulle höjas genom att barn serverades hälsomat på fria skolluncher. De mindre barnen skulle nås av motsvarande förbättring, när "barnkammar-skolor"¹⁶ var utbyggda till att omfatta alla barn.

Båda dessa förslag kom att genomföras. Den fria skollunchen började ges under 40-talet, och vid 60-talets slut hade de flesta elever tillgång till fria skolmåltider.¹⁷ En målmedveten utbyggnad av

¹¹ Ibid.

¹² Se t.ex. a.a. s. 232 om lagstiftning inom bostadssektorn.

¹³ De citerade orden är från a.a. s. 281.

¹⁴ A.a. s. 116.

¹⁵ A.a. s. 205.

¹⁶ Se a.a. s. 227 och s. 304.

¹⁷ SOU 1972:34, s. 71.

daghemmen kom att påbörjas först under 70-talet och har inte förrän under 90-talet täckt efterfrågan. Således hade en knapp femlödtedel av förskolebarnen tillgång till barnomsorg vid den första periodens slut, medan ytterligare en femtedel erbjöds plats i en deltidförskola.¹⁸

Men barnens näringsstandard skulle också förbättras genom upplysning till husmödrar om nyttig och näringsrik mat. Dessutom skulle bra livsmedel dels förmedlas till barnfamiljer, dels göras billigare genom "prisrabatter å livsnödvändiga födoämnen" till familjer med barn.¹⁹ Detta senare kom inte att genomföras, men däremot organiserades upplysning till hemmen först genom Aktiv hushållning och Hemmets Forskningsinstitut, senare även genom Socialstyrelsen.²⁰

Alva och Gunnar Myrdals ambition att se konkreta välfärdsfrågor i ett övergripande samhällsligt perspektiv illustreras av att deras diskussion om barnens näringsintag också omfattade jordbrukspolitiken. De förespråkade således en mer rationellt organiserad jordbrukspolitik som skulle förhindra att sådana "inhemska lantbruksprodukter som mjölk, smör, ägg, kött och icke minst frukt och grönsaker" som barn behövde inte "slumpas bort på främmande marknader till pris, som kraftigt understiga de inhemska".²¹ Som vi vet har jordbrukspolitiken varit föremål för omfattande statliga regleringar och är det än idag. Om just detta har förbättrat barnens näringsintag kan inte avgöras här. Dock torde deras syfte ha uppnåtts i så måtto att barn inte längre är undernärda, åtminstone inte på grund av att barnfamiljer inte har råd att köpa den mat som erbjuds. En mer näraliggande förklaring till denna förbättring är att inkomsterna generellt har ökat.

Sunda bostäder

En annan måltavla för Alva och Gunnar Myrdals reformiver var bostäderna. I *Kris i befolkningsfrågan* presenterades fakta om trångboddhet och osunda bostäder. De konstaterade att "(s)unda och tillräckliga bostäder åt hela folket" var en nödvändig grundförutsättning för "kroppslig och andlig hälsa".²² De efterlyste ekonomiskt stöd till barnfamiljer för att ge dem möjligheter att skaffa sig bättre bostäder, men också en skärpt lagstiftning och effektivare

¹⁸ Ibid. Ingen lunch serverades i deltidförskolorna.

¹⁹ Se a.a. s. 227.

²⁰ För en historik se Åkerman 1994.

²¹ Myrdal & Myrdal 1934:229.

²² Ibid.

inspektioner på bostadsområdet. De krävde också statliga åtgärder för att minska alltför höga byggkostnader.

Redan på 40-talet infördes stöd till barnfamiljer som var riktat mot boendet. Det utformades som inkomstprövade fördelaktiga lån till egna hem eller till förbättringar i bostaden. Dessutom infördes inkomstprövade kommunala bostadstillägg till barnfamiljer på 50-talet. De kompletterades med statliga bostadstillägg i slutet av perioden.²³ Bostadstilläggen syftade till att sänka bostadskostnaderna för familjer med barn, men också till att styra efterfrågan mot bostäder med en högre bostadsstandard. Ett villkor för att kommunalt bostadstillägg skulle utgå var att bostaden uppfyllde vissa minimikrav med avseende på utrustning och yta.

Hälsovård

Ett annat område som var direkt relaterat till det som i *Kris i befolkningsfrågan* kallades "befolkningskvalitén" var åtgärder för barns hälsa, men också omsorg om deras mödrar. En fortsatt utveckling av sjukvården efterlystes. Dessutom förordades ett utbyggt "moderskapsstöd" så att förlossning och mödravård skulle vara kostnadsfria. Sjukvårdens utveckling skulle framför allt inriktas mot hälsovård "av sjukdomsförebyggande art" och organiseras i "polikliniker".²⁴ Vidare skulle barnavårdscentraler organiseras för vård av spädbarn samt för mödrarnas för- och eftervård vid förlossning. För de äldre barnen skulle en utbyggd skolhälsovård förebygga sjukdomar, och särskilda rådgivningsbyråer för problembarn skulle ta hand om psykiska problem. Ambitionen var att göra all sjuk- och hälsovård för barn kostnadsfri.

Också dessa reformer kom att genomföras under den första perioden. Mödra- och barnhälsovård byggdes ut så att den nådde alla familjer. Distriktsmottagningar med läkare och sjuksköterskor byggdes ut för att komplettera sjukhusvård. Vid periodens slut fanns också kostnadsfri förebyggande skolhälsovård samt fri tandvård för alla barn. Likaså utgick statsbidrag till familjerådgivning och till psykisk barna- och ungdomsvård.²⁵

Utbildning

Utbildning slutligen var också en fråga både om barns välfärd och om "befolkningskvalitén". Den utvidgade folkskola som Alva och Gunnar Myrdal förespråkade kom att gradvis genomföras för att på 60-talet bli en allmän och kostnadsfri nioårig grundskola. De "ut-

²³ Se SOU 1972:34, s. 53f.

²⁴ Myrdal & Myrdal 1934:239f.

²⁵ SOU 1972:34, s. 72f.

bildningsstipendier för ungdom med begåvning”²⁶ som de önskade blev i stället en allmän bidrags- och lånefinansierad högre utbildning. Som redan framgått kom de fria offentliga barnkammarskolor som de också såg som en förutsättning för barns goda utveckling inte att omfatta alla barn under denna period. När de sedan genomfördes blev de inte heller helt kostnadsfria.

Mäns reformer och kvinnors

De reformer som Alva och Gunnar Myrdal föreslog inom utbildning, sjuk- och hälsovård kom i huvudsak att genomföras, liksom de fria måltiderna till barn i barnomsorg och skola. Som redan nämnts ingick dessa reformer i en omfattande planmässig förändring av samhället. De kom därmed att införlivas i den expansion som skedde inom var och en av de sektorer som berördes, där varje sektor följde sin egen institutionella dynamik. När de utredningar som gjordes inom dessa områden jämfördes med utredningar inom familjepolitiken under perioden, framgår en uppdelning i kunskapsfärer där endast män hade tillträde och sådana där kvinnor medverkade.²⁷ Reformen som föreslogs inom de manligt dominerade områdena hindrades inte av ekonomiska begränsningar i samma utsträckning som reformer inom familjepolitiken.

Nu på 90-talet erfar vi att just åtaganden inom de institutioner som byggdes upp under denna period blir föremål för besparingar. Förlösningar är inte längre kostnadsfria. Barna- och mödravårdscentralerna ifrågasätts med motiveringen att alltför stora resurser riktas till friska barn och mödrar. Skolhälsovården har minskat i omfattning och det är oklart om den fortfarande har en hälsovårdande funktion. Kravet på att sjukvård för barn bör vara kostnadsfri ställs på nytt. Skola och barnomsorg ställs dessutom inför stora krav på besparingar samtidigt som de fria skolluncherna för de äldre barnen ifrågasätts.

Alva och Gunnar Myrdals resonemang om sambanden mellan de institutionella reformer som de föreslog och enskilda människors beslut att föda barn får nytt stöd av 90-talets födelsetal. Under decenniets första år bröts 80-talets kraftiga uppgång av antalet födda barn per år. Särskilt stor var minskningen mellan år 1994 och 1995.²⁸ Men också de direkta nedskärningar i familjepolitiken som senare beskrivs påverkar barnafödandet.

²⁶ Myrdal & Myrdal 1934:201.

²⁷ Se t.ex. Åkerman 1994:149ff.

²⁸ Fruktsamheten minskade från 2,1 år 1992 till 1,7 år 1995. Det året föddes 104 000 barn, vilket var en minskning på 8000 barn från år 1994. Antalet födda per 1000 var därmed 11,8 för år 1995. Se *Statistiska Meddelanden* Be12SM9501. Jämför också avsnitt 4 nedan.

Förslag som inte förverkligades

Reformer inom sådana samhällsområden, där en utveckling endast indirekt kom barnfamiljerna till del, ägnades stort intresse i *Kris i befolkningsfrågan*. Trots denna förskjutning av intresset mot institutionella reformer, menade författarna att problemet med den sjunkande nativiteten inte kunde få en långsiktig lösning utan en "(u)tjämning av de individuella inkomsterna efter barnförsörjningsbördan".²⁹ De argumenterade för att samhället borde ta över "den omedelbara omsorgen att trygga barnens existens och ställa denna i viss mån oberoende av familjeförsörjarens inkomstöde".³⁰ Det naturligaste vore därför "lika stora barnpensioner för alla barn oavsett familjeförsörjarens yrke och kön och oavsett, om han är arbetslös eller har blott ringa inkomst, ja, oavsett om det finns någon familjeförsörjare alls".³¹

Som redan framgått avstod Alva och Gunnar Myrdal från att lägga fram något konkret förslag i den riktningen i *Kris i befolkningsfrågan*. De förutsåg att "uppbringandet av så höga belopp" skulle möta svårigheter och "ett hästkt motstånd".³² Därför ville de prioritera sådana statliga åtgärder som tidigare beskrivits och som de definierade som socialpolitiska. Däremot sade de sig vilja behålla så mycket av tanken på en barnpension att sådana borde ges till ensamma mödrar, då deras inkomst vanligen inte räckte till barnens försörjning och därför ändå belastade fattigvården.

En faktisk omfördelning av kostnaderna för barnen liksom den utjämning av inkomsterna mellan sociala klasser som de också önskade fick därmed bida sin tid. De var åtgärder som de definierade som fördelningspolitiska. Däremot föreslog de en sådan åtgärd, nämligen kraftigt ökade "skattefria avdrag för hemmavarande oförsörjda barn".³³ Detta skulle vara ett första steg mot en utjämning av inkomsterna efter antalet barn.

Skatteavdrag för barn kom att ersättas med allmänna barnbidrag i slutet på 40-talet.³⁴ Redan tidigare infördes särskilda barnbidrag till ensamma mödrar, men dessa kom inte att omfatta alla barn förrän på 60-talet. Däremot kom den utjämning av inkomsterna efter barnantal som Alva och Gunnar Myrdal såg som motiverad,

²⁹ Myrdal & Myrdal 1934:188.

³⁰ A.a. s. 189.

³¹ A.a. s. 198.

³² A.a. s. 200.

³³ A.a. s. 201.

³⁴ När de allmänna barnbidragen infördes år 1947 avskaffades barnavdragen i den statliga beskattningen. År 1952 avskaffades även avdragen i kommunal beskattning och barnbidragen höjdes något. Se SOU 1972:34, s. 49.

men omöjlig att genomföra, på 30-talet inte heller att uppnås under senare perioder. Nu på 90-talet frångås denna ambition alltmer explicit.

I senare utredningar av familjepolitik kom ambitionen om en sådan utjämning visserligen att formuleras på nytt. Särskilt trosvisst formulerades den under den period som följde. Men i stället för att förverkligas har familjepolitiska beslut ständigt på nytt återkommit till principen om föräldrarnas ansvar att försörja barnen. Som vi skall se kom man även under nästa period att stanna vid lösningar som erbjöd samhällets stöd endast i den mån som föräldrarna inte klarade av att fullfölja detta ansvar.

3 En ny inriktning

I början av den andra perioden i familjepolitikens utveckling, den period som omfattade 70- och 80-talen, granskade den s.k. familjepolitiska kommittén "frågan om samhällets ekonomiska stöd till barnfamiljerna".³⁵ Det mandat som de fått var att "samhällets åtgärder till förmån för barnen är de mest produktiva bland investeringar".³⁶ Trots denna uppmuntrande utgångspunkt skrev de i sitt slutbetänkande att de inte fann det "realistiskt att på en gång genomföra en ytterligare förstärkning av familjestödet" av den storleksordning som deras förslag skulle innebära.³⁷ De begränsade därför den förändring av familjestödet som de omedelbart ville införa till en höjning av bostadstilläggen, och förlade övriga förslag till ett program för en utbyggnad av familjepolitiken, en utbyggnad som de menade borde vara genomförd år 1976.

Deras resonemang påminner om det som Alva och Gunnar Myrdal förde på 30-talet. Sådana ekonomiska bidrag till barnfamiljerna som i och för sig accepterades som berättigade fick ge vika av hänsyn till vad som ansågs vara ekonomiskt möjligt. Men också den övergripande ambitionen i reformarbetet i början av denna period liknar den som styrde de familjepolitiska förslagen i den förra perioden. Det handlar om att förbättra barnfamiljernas ekonomi, ett syfte som nu formuleras så att "barnfamiljerna skall tillförsäkras en växande andel av utrymmet för privat konsumtion".³⁸ Men trots sådana likheter framgår också att mycket hade

³⁵ SOU 1972:32, s. 49.

³⁶ Statsrådet Ulla Lindström i statsrådsprotokollet den 26 februari 1965, citerad i a.a. s. 49.

³⁷ A.a. s. 47.

³⁸ A.a. s. 243.

hämt sedan familjepolitiken först blev definierad som en fråga för statliga utredningar.

I kommittens slutbetänkande sammanfattas vad som redan åstadskommits och som därmed är utgångspunkten för de familjepolitiska reformer som förestår. Som redan nämnts, konstateras där att de institutioner som ger barnfamiljer service i huvudsak är utbyggda. Ett undantag är barnstugor och familjedaghem som endast når en mindre del av alla barn. Vidare konstateras att moderskapsförsäkringen som ingår i den allmänna försäkringen är en del av familjepolitiken. Den ger ersättning under sex månader, som en moderskapspenning till ett grundbelopp, dessutom som tilläggsjukpenning för de mödrar som förvärvsarbetat före förlossningen. Dessutom utgår barntillägg vid de tillfällen då en förälder har sjukpenning. Den allmänna försäkringen ger också ersättning för läkarvård, sjukhusvård och resor för barn, samt även kostnadsfria läkemedel.

Föräldrars förvärvsarbete

Med de förändringar som redan är genomförda antas möjligheterna vara goda för en fortsatt positiv utveckling av barnfamiljernas ekonomiska utrymme. Försättningsvis vill man gynna en sådan utveckling med reformer som syftar till att underlätta för båda föräldrarna i barnfamiljer att förvärvsarbeta. Således inleds perioden med en skattereform år 1971. Den innebär individuell beskattning av makar och sammanboende med gemensamma barn. Dock medges fortfarande avdrag både för barn och för hemmamake. Barnavdraget kallas förvärvsavdrag och görs av den förälder som har den lägsta inkomsten. Skatteavdraget för hemmamake är lika stort som det avdrag som en ensamstående med barn för göra. Avdrag får också göras för underhållsbidrag som betalas till barn som man inte bor med, ett avdrag som dock får uppgå högst till ett visst belopp.

Ytterligare en reform som relateras till förvärvsarbete är den fortsatta utbyggnad av samhällets barntillsyn som förordas i utredningens slutbetänkande. Den skall göra det möjligt för båda föräldrarna i en familj att förvärvsarbeta. Men också de förändringar i försäkringssystemen som föreslås förväntas underlätta förvärvsarbete. Moderskapsförsäkringen förändras till en föräldraförsäkring och tiden för ersättning höjs till 8 månader. Faderns tio dagars ledighet i samband med barns födelse införs, liksom sjukpenning för vård av sjukt barn under tio dagar per år. Som redan nämnts höjs också bostadstilläggen.

Denna period inleddes således med förändringar som syftade till att underlätta förvärvsarbete för båda föräldrarna i barnfamiljer. Dessutom markerades att det direkta ekonomiska stödet i framtiden främst skulle komma att riktas till barnfamiljer med låga inkomster, eller med särskilt stora utgifter. Den ambition för familjepolitiken generellt som formulerades i början av denna period var att "åstadkomma större jämlikhet inte bara mellan barnfamiljer och familjer utan barn utan även mellan barnfamiljer inbördes som ha barn i olika antal och åldrar". I viss mån fullföljdes denna ambition då flerbarnstillägget infördes år 1982. När det sedan gäller ambitionen att utjämna familjernas livsinkomster "mellan perioder med vårdnads- och försörjningsplikter mot barn och perioder utan sådana plikter", skedde detta till en del via beskattningen som redan framgått. Dessa skatteavdrag kvarstod till periodens slut.³⁹

Barn kostar ...

Som successiva utredningar under både 70- och 80-talen visade kvarstod dock skillnaderna mellan familjer med och utan barn under hela perioden. Så t.ex. visades i ett betänkande från år 1983 med den talande titeln *Barn kostar ...* vilken den samlade effekten av skatte- och bidragssystemen var för olika familjetyper. Där framgick att det fanns stora skillnader mellan familjer med och utan barn, när det gällde hur stort det disponibla överskottet var, dvs. det man hade kvar efter det att kostnader för hushållet, boendet och barnomsorgen var betalda. Den hänsyn som togs till barn i beskattningen var således inte tillräcklig för att kompensera för kostnaderna för barnen, samtidigt som de bidrag som familjerna fick på grund av barn endast täckte en mindre del av dessa kostnader.⁴⁰

Utredningens beräkningar visade också att det disponibla överskottet minskade med fler barn, men att detta gällde mer tvåföräldersfamiljer än ensamstående med barn. Detta berodde dels på att de senare som framgått fick en större skattelättnad än tvåföräldersfamiljer med två inkomsttagare. Men det berodde också på att barnbidrag, bostadsbidrag och bidragsförskott sammantagna täckte en betydligt större andel av kostnaderna för varje barn till ensamstående än barnbidragen till samboende föräldrar.

Utredningen kom fram till att den avgörande skillnaden mellan barnfamiljer fanns mellan familjer med en och familjer med två in-

³⁹ Citaten i stycket är från direktiven till utredningen, citerade i SOU 1972:34, s. 49.

⁴⁰ SOU 1983:14, tabell 5.6, s. 91 f.

komster. Det var således förvärvsintensiteten i hushållet, inte samhällets bidrag, som hade det mest avgörande inflytandet på familjens ekonomi och därmed på barnens levnadsförhållanden. Detta bekräftar de utgångspunkter som stipulerades för familjepolitiken vid periodens början. Men det visar också att de steg som tagits under perioden för att rikta samhällets stöd till de mest behövande familjerna inte har kunnat kompensera för sådana skillnader mellan barnfamiljer.

Som också framgår av denna utredning hade bidragsförskottssystemet inneburit vissa lättnader för ensamföräldrar, liksom bostadsbidragen både för ensamföräldrar och för tvåföräldersfamiljer med låga inkomster. Dock bekräftade den praktiska politiken även under denna period att det i första hand var föräldrarna som skulle försörja sina barn. Det som i direktiven till den familjepolitiska kommittén beskrevs som en bedömning av "vad som kan betraktas som en rimlig uppoffring från föräldrarnas sida och en 'tillräcklig' samhällsinsats för barnen" ledde således till krav på fortsatta uppoffringar.⁴¹

4 Utgångspunkt för 90-talet

Som redan påpekats innebär den senaste perioden i familjepolitikens utveckling ett brott mot tidigare perioder. I samband med skattereformen år 1991 försvann det s.k. förvärvsavdraget för barnfamiljer, liksom skattereduktionen för makar med bara en inkomst och för ensamstående med barn.⁴² Det uttalade syftet var att familjepolitik inte skulle bedrivas genom skattelättnader, utan genom direkta bidrag. Det allmänna barnbidraget skulle därför successivt höjas för att kompensera barnfamiljer för dessa förändringar. Med hänvisning till det statsfinansiella läget kom detta löfte dock inte att uppfyllas fullt ut.

Det är således framför allt ekonomiska hänsyn som på nytt får motivera en återgång till föräldrarnas ansvar för barnens försörjning. Men de förändringar av familjepolitiken som görs styrs också av sådana föreställningar som inspirerar omorganisationer inom andra delar av offentlig sektor. Dock är det framför allt föreställningen om ekonomisk kris som får motivera besparingar.⁴³

⁴¹ Direktiven till familjepolitiska kommittén, citerade i SOU 1972:34.

⁴² När det gäller ensamstående med barn kom de att kompenseras under de första åren med ett s.k. särskilt bidrag på samma belopp. SFS 1992:148.

⁴³ Också i den studie av dansk förvaltningspolitik som tidigare citerats är "samfundsøkonomi" den princip som helt dominerar den tredje perioden. Se Åkerstrøm Andersen 1994:151.

Från befolkningskris till ekonomisk kris

För Alva och Gunnar Myrdal var den låga nativiteten 30-talets ödesfråga. De redogjorde i sin bok för födelsetalen sedan 1800-talets sista decennier. Dessa visade på en kontinuerligt sjunkande trend. År 1880 föddes 30 barn per 1000 invånare. Motsvarande antal var 14 för år 1933. De gjorde en prognos på grundval av den utveckling som dittills observerats och förutspådde en kontinuerlig sänkning av födelsetalen under kommande decennier. Om det således föddes 85 000 barn år 1933, skulle antalet födda gå ned till 50 000 barn per år, när 40-talet närmade sig sitt slut. Så låga födelsetal räckte inte till för att upprätthålla en oförändrad befolkning.⁴⁴

Som vi vet kom den nedåtgående trenden att brytas på 40-talet, då antalet födda återigen ökade. Därefter har födelsetalen varierat kring 30-talets nivå, dvs. mellan 12 och 15 födda barn per 1000 invånare.⁴⁵ Även om nedgångar i födelsetalen också senare har lett till undersökningar för att finna orsakerna till en vikande befolkningsutveckling, har just det problemet inte uppfattats som en ödesfråga för samhällets utveckling på det sätt som det framställdes på 30-talet. I stället har andra frågor ställts i förgrunden.

På 90-talet är det den ekonomiska krisen som framställs som vår tids ödesfråga. Den allmänt accepterade föreställningen om krisen är att den beror på att industriproduktionen är stadd i förändring. Visserligen blir produktionen generellt mer lönsam, men den blir mindre arbetsintensiv. Med ökade möjligheter att flytta produktionen över nationsgränser blir den dessutom svårare att beskatta. Därmed ändras förutsättningarna för en välfärdsstat enligt den modell som gällt under 1900-talet. I det som kallas det postindustriella samhället framställs industrisamhällets kris som välfärdsstatens kris. I det sammanhanget framstår den offentliga sektorn som ett hinder för att lösa andra viktigare problem, som t.ex. budgetunderskott och landets trovärdighet på marknaden. En minskad offentlig sektor tycks därmed vara ett oeftergivligt krav för att lösa den ekonomiska krisen.⁴⁶

Som redan framgått kom många av de förslag som 1900-talets familjepolitiska utredningar lade fram att tillbakavisas med hänvisning till bristande ekonomiskt utrymme. Så t.ex. kunde fattigvårds-

⁴⁴ Myrdal och Myrdal 1934, kapitel 3.

⁴⁵ Se t.ex. SCB 1982:4. Som redan framgått ligger födelsetalen numera på den nedre gränsen. Se not 28.

⁴⁶ För en närmare beskrivning se Municio Larsson, under utgivning. För en illustration av hur denna föreställning blir till utgångspunkt för förslag om förändringar se Ds 1994:81.

lagstiftningskommitténs förslag till understöd "för vård av barn till ensamstående moder" inte läggas fram till 1924 års riksdag därför att "ekonomiska skäl lade hinder i vägen".⁴⁷ År 1938 införde statsverkspropositionen det man kallade för reformpausen. Inför eventuella framtida kriser förordade regeringen försiktighet med statens finanser. En liknande åtgärd formulerades i slutet på 40-talet, vilket lade hinder i vägen för reformer på familjepolitikens område under 50-talet.⁴⁸ Det ekonomiska läget beskrevs som bekymmersamt också i slutet av det decenniet. Liksom tidigare fick detta motivera att ekonomiska lättnader för barnfamiljerna begränsades. Så t.ex. gavs enbart en kompensation för den omsättningsskatt på varor som då infördes för att reda upp statens finanser. Även 70-talets ekonomiska nedgång fick motivera begränsningar i de familjepolitiska reformprogram som formulerades i början på det decenniet.⁴⁹

Det finns dock en skillnad mellan hur 90-talets ekonomiska kris framställs och tidigare beskrivningar av statens ekonomi. Budgetunderskottet i slutet på 50-talet förklarades således med hänvisning till den internationella konjunkturutvecklingen. En konjunkturuppgång förespåddes för 60-talet. Det gjorde att ambitionen att genomföra sådana reformer som innebar ökade offentliga utgifter kvarstod, men de sköts på framtiden i väntan på ett ökat budgetutrymme. Liknande resonemang fördes på 70-talet.⁵⁰

90-talets ekonomiska kris beskrivs däremot som ett resultat av strukturellt betingade obalanser inom landet. De åtgärder som föreslås syftar till att lägga in den ekonomiska politiken på en ny kurs. Ambitionen är att få till stånd en permanent minskning av de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten. Detta, menar man, kräver en omprövning av existerande utgiftsprogram. I motsats till 50-talet ser man på 90-talet inga framtida inkomstökningar som skulle medge fortsatt expansion av samhällets åtaganden. I stället förväntas de minskade utgifterna göra det möjligt att sänka skatterna.⁵¹

⁴⁷ Se SOU 1936:47, sid. 20.

⁴⁸ Den höjning av barnbidraget som trots allt genomfördes måste betecknas som en framgångsrik kupp av dåvarande familjeministern Ulla Lindström. Se Lindström 1969:81ff. och Åkerman 1994:167ff.

⁴⁹ Prop. 1975/76:100, bilaga 1 och 7. Visserligen beslutades en höjning av barnbidraget, men förlängningen av föräldraledigheten från 7 till 8 månader förvisades till fortsatt utredande.

⁵⁰ Se Kungl. Maj:ts proposition nr 162 år 1959, första avdelningen, samt propositionen i föregående not.

⁵¹ Se Regeringens skrivelse 1990/91:50.

Besparingar inom familjepolitiken

Familjepolitiken har de senaste åren präglats av nedskärningar som generellt motiverats med statsfinansiella skäl. Beslut om besparingar har fattats inom föräldraförsäkringen, barnbidragen, bostadsbidragen, och underhållsstödet till ensamstående föräldrar. Som framgått ersätter underhållsstödet det som tidigare kallades bidragsförskott. Den förändring som beslutats innebär en ny konstruktion av detta samhällsstöd. Dessutom förutses mer långtgående principiella förändringar i framtiden.

De besparingar som beslutats inom föräldraförsäkringen innebär däremot inte någon principiell förändring av detta familjestöd. Där har endast nivån på ersättningen sänkts, nämligen till 75 % av den sjukpenninggrundande inkomsten, dock lägst 60 kr per dag. Detta gäller fr.o.m. 1 januari 1997 för alla de 360 dagar som föräldrar kan ta ut i samband med barns födelse eller adoption. För de ytterligare 90 dagar som föräldraförsäkringen ger har ersättningsnivån inte förändrats. Den är fortfarande 60 kr om dagen oberoende av tidigare inkomst. Dessutom gäller den nya ersättningsnivån de 60 dagar per barn och år som kan tas i anspråk för vård av sjukt barn, besök vid barnavårdscentral och annan frånvaro från förvärvsarbete på grund av barnen. Den gäller också de 10 dagar som fadern har rätt till i samband med barns födelse.⁵² Den sänkta ersättningsnivån förväntas dock inte bli permanent. Regeringen har lovat en höjning till 80 procent i januari 1998.⁵³

Också när det gäller det barnbidrag som går till alla barn innebär besparingarna endast lägre belopp, men däremot inga förändringar av principerna för rätt till bidrag. Tidigare var barnbidraget 9 000 kronor per barn och år. Det sänktes i januari 1996 till 7 680 kronor.⁵⁴ Räknat per månad var sänkningen från 750 kr per barn till 640 kr.

⁵² Den här sänkningen är gjord i etapper. Fr.o.m. den 1 januari 1995 sänktes ersättningen från 90 till 80 %. Undantag gjordes för 30 dagar för vardera föräldern, där ersättningen fortsatte att vara 90 %. Ett år senare sänktes nivån till 75 %, förutom 30 dagar för var och en av föräldrarna med 85 % ersättning, dvs. en pappa och en mammamånad. Ersättningen för vård av sjukt barn var t.o.m. år 1995 80 % för de 14 första dagarna per år och barn och 90 % från den 15:e dagen. Den sänktes till 75 % fr.o.m. 1996. I föräldraförsäkringen ingår också den s.k. havandeskapspenningen som utgår om den blivande modern inte kan arbeta under graviditetens senare del. Den utgår under högst 50 dagar. T.o.m. år 1995 var ersättningen 65 % för de första tre dagarna och sedan 80 %. Också den sänktes till 75 % fr.o.m. den 1 januari 1996. Nivåerna beräknas på den sjukpenninggrundande inkomsten.

⁵³ Proposition 1996/97:1.

⁵⁴ 1995/96:SoU6.

I samband med att skattereformen genomfördes år 1989 utlovades höjda barnbidrag. Som framgått kom det löftet inte att uppfyllas. De sänkningar som nu görs innebär att man ytterligare går ifrån löftet om att kompensera barnfamiljerna för att beskattningen inte längre tar hänsyn till barn. Liksom för den sänkta nivån i föräldraförsäkringen motiverades sänkningen av barnbidraget med det statsfinansiella läget.

Samtidigt avskaffades det flerbarnstillägg som infördes år 1982. Inga sådana tillägg beviljas efter år 1995. För de barn som före det fått rätt till sådant tillägg fortsätter det att betalas ut enligt samma åldergränser som gäller för barnbidrag. Det uppgår till 2 400 kr per år för det tredje barnet, 7 200 kr för det fjärde, och 9 000 för det femte och varje ytterligare barn. Det som gjorde att flerbarnstillägg infördes var att man i de beräkningar av barnfamiljernas ekonomi som gjordes under 70-talet ständigt kunde konstatera att barnfamiljer med många barn hade det betydligt sämre ekonomiskt än familjer med färre barn. Man kunde också se att föräldrarna förvärvsarbetade mindre med stigande barnantal. Den direkta anledningen var dock att subventionerna till livsmedel gradvis skulle trappas ned, vilket gjorde att särskilt flerbarnsfamiljernas matkostnader ökade.⁵⁵

De beslut om besparingarna inom bostadsbidragen som infördes år 1996 innebar inte några principiella förändringar för barnfamiljer. Syftet med förändringarna var framför allt att begränsa den stora ökningen av antalet hushåll med bostadsbidrag som skett under 90-talet. De nya reglerna var dock fortfarande utformade med syftet att rikta detta samhällsstöd till familjer med låga inkomster. Det som förväntades leda till minskade kostnader var att reglerna ändrades för att beräkna den inkomst som behovsprövningen grundades på.⁵⁶ Dessutom infördes strängare regler för kontroll av utbetalade bidrag. Den bostadsytta som berättigar till bidrag begränsades. En förändring som direkt berörde s.k. särboende föräldrar, var att rätten till bostadsbidrag för föräldrar med umgängesrätt begränsades.⁵⁷

⁵⁵ Proposition 1980/81:118, s. 18 och 21. För att kompensera för denna förändring infördes ett särskilt bidrag till familjer med fler än 4 barn inom bostadsbidragssystemet. I motsats till flerbarnstillägget är det behovsprövat.

⁵⁶ För att förstärka det man kallar "arbetslinjen" prövas bidraget inte mot makars sammanlagda inkomst, utan individuellt mot vars och ens inkomst. En hög och en låg inkomst skall därmed inte ge ett högre bostadsbidrag. I stället är det endast den lägre inkomsten som berättigar till bidrag.

⁵⁷ De nya reglerna för beräkning av bostadsbidrag beskrivs i SOU 1995:133 och prop. 1995/96:186.

Besparingar i kronor räknat

Som nämnts har beslut om besparingar inom föräldraförsäkringen, barnbidragen och bostadsbidragen motiverats med kravet att sanera statens finanser. Frågan är då hur stor effekt de olika besluten kan förväntas få.

Riksförsäkringsverket har gjort prognoser för dessa beslut. När det gäller förändringarna inom föräldraförsäkringen, kommer utgifterna att vara lägre år 2000 än de var år 1994, dvs året innan de första besparingarna gjordes på detta område. Detta var ju också syftet med besluten om förändringarna. De visar dock att den minskade kostnaden framför allt beror på att antalet födda barn kontinuerligt har minskat under 90-talets första hälft och förväntas förbli på en låg nivå under den andra hälften. De första åren av decenniet föddes 123 000 barn per år. År 1995 var antalet 104 000, och det förväntas sjunka ytterligare och sedan bli kvar inom intervallet 9 000–97 000 barn per år fram till år 2000. Om utgifterna inom denna försäkring således var 18,7 miljarder år 1994, beräknas de bli 13,8 miljarder år 1997, och åter gå upp till 16,3 miljarder år 2000. Besparingen blir därmed ungefär 2,5 miljarder, dvs. ungefär 13 %.⁵⁸

När det gäller statens utgifter för barnbidrag beror de av födelsetalen under de senaste årtiondena. De låga födelsetalen i slutet på 70-talet och början av 80-talet påverkar fortfarande dessa utgifter. Så t.ex. föddes endast 92 000 barn i Sverige år 1983. Åren därefter ökade dock födelsetalen och nådde som redan framgått upp till 123 000 födda per år i början på 90-talet. Som framgått har tendensen sedan dess varit nedåtgående.

Kostnaderna för barnbidragen uppgick till 17,1 miljarder före de beslutade besparingarna. Under år 1996 kostade barnbidragen i stället 14,6 miljarder, vilket betyder att statens utgifter minskade med 2,5 miljarder, vilket motsvarar en besparing på ungefär 15 %. Kostnaden förväntas minska ytterligare något under följande år.⁵⁹ I motsats till föräldraförsäkringen är besparingen mer ett resultat av de lägre nivåerna än av minskningen i antalet födda barn. Den besparing som följer av att flerbarnstilläget på sikt avskaffas uppgår till ca 300 miljoner fram till år 2000. Kostnaden för detta tillägg utgjorde år 1996 ungefär 6 % av de sammanlagda utgifterna för barnbidrag. Den besparing som uppnås när inga sådana tillägg längre betalas ut blir således av den storleksordningen.

⁵⁸ Se Riksförsäkringsverket 1997, avsnitt 9.2. En del av de siffror som ges i texten är hämtade därifrån, andra är beräknade på grundval av uppgifter som ges där.

⁵⁹ Ungefär 2 % av minskningen berodde på färre barn. Uppgifterna ges i Riksförsäkringsverket 1997, avsnitt 9.1.

Kostnaderna för bostadsbidragen uppgår till något över 6 miljarder per år. De förändrade reglerna förväntades innebära besparingar på ungefär 10 % av den totala kostnaden. Enligt de prognoser som Riksförsäkringsverket gör nås sparmålet inte fullt ut under de första åren.⁶⁰

Dessa besparingar har stor betydelse för de familjer som drabbas, men i ett statsfinansiellt perspektiv är de förhållandevis marginella. Hela posten "ekonomisk trygghet för familjer och barn" utgör en tjugonedel av statens utgifter och en femtedel av statsbudgetens fyra poster för ekonomisk trygghet. Förutom familjer och barn gäller dessa sjukdom, handikapp, ålderdom och arbetslöshet.⁶¹

5 Underhållsstöd

Riksförsäkringsverket har också gjort beräkningar av storleken på de besparingar som följer av de ändrade reglerna för underhållsstöd. De förändringar som införs 1997 innebär inte någon sänkning av det bidrag som barn till ensamföräldrar får. Däremot innebär de skärpta regler för den andra förälderns betalningsansvar, dvs. för den förälder som inte bor med barnet. Statens kostnader för bidragsförskottet var 3,4 miljarder år 1996. Enligt Riksförsäkringsverket kan en besparing på ungefär en halv miljard förväntas av de nya reglerna. Kostnaden för år 1997 skulle därmed bli 2,9 miljarder. Den besparing som regeringen förväntade sig var 0,9 miljarder för år 1997, vilket innebär att Riksförsäkringsverkets beräkning skiljer sig från regeringens. Skillnaden beror i huvudsak på att Riksförsäkringsverket antar att andelen som begär anstånd med betalning kommer att vara större än vad regeringen förutser.⁶²

Därmed ligger den besparing som de ändrade reglerna kommer att leda till i nivå med övriga besparingar på familjepolitikens område. Dock framgår att regeringens riktmärke för besparingarna inom samhällsstödet till ensamstående föräldrar var betydligt högre än vad som förväntas bli den faktiska effekten. Man ville således minska kostnaderna med ungefär en fjärdedel av den nivå som man utgick ifrån.

Detta antyder att just samhällets stöd till barn som inte bor med båda sina föräldrar är en särskilt angelägen måltavla för statens

⁶⁰ Enligt personlig kommunikation med Riksförsäkringsverket i april 1997 skiljer sig deras prognos från regeringens anslag med 25 miljoner kronor.

⁶¹ Statsutgifterna för familjer och barn inom denna utgiftspost uppgår till drygt 35 miljarder. Där ingår inte bostadsbidrag. För dessa och övriga uppgifter se Bilaga 1 till finansutskottets betänkande 1996/97:FiU10.

⁶² Se Riksförsäkringsverket 1997, avsnitt 9.3.

ambitioner att minska kostnaderna inom familjepolitiken, trots att det utgör en relativt liten del av kostnaderna. Men detta särskilda intresse har också manifesterats sedan slutet av 80-talet i de successiva utredningar som gjorts om underhållsbidrag och bidragsförskott.

För de frågor som ställs i detta kapitel har just underhållsstödet en särskild betydelse, därför att de många utredningar som producerats ger utrymme för att kartlägga den idémässiga bakgrunden till de förslag som förs fram. Därmed ger de underlag för att förutspå i vilken riktning just stödet till ensamföräldrar kommer att utvecklas. Men de ger också möjligheter att diskutera vilka föreställningar om relationen mellan samhällets ansvar för barnens försörjning och föräldrarnas ansvar som kommer att ligga till grund för framtida förändringar av familjepolitiken.

I syfte att ge underlag för sådana funderingar kring framtiden följer här en granskning av just denna del av familjepolitiken. Vad innebär det beslut om ändrade regler för underhållsstöd som nu beslutats, och vad kan de förslag som lagts fram i de senaste utredningarna i denna fråga berätta om möjliga framtida beslut?

Vad innebär underhållsstöd?

Liksom tidigare kan föräldrar själva komma överens om underhåll till barnen och den förälder som inte bor med dem kan betala det direkt. Men om boföräldern begär underhållsstöd, träder de nya reglerna om "underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar" in som började gälla år 1997. Liksom andra förändringar inom familjepolitiken är syftet att minska statens kostnader.⁶³ I de dokument där man redogör för motiven till förändringar finns dock ett annat syfte klart uttalat. Den besparing som eftersträvas skall uppnås genom att föräldrarnas ansvar för sina barns försörjning blir "en etablerad samhällelig norm". Det skall "klart framgå att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för barnens försörjning", skriver man.⁶⁴

Ett sätt att åstadkomma en sådan klarhet med avseende på relationen mellan samhällets och föräldrarnas ansvar är att lösgöra det man kallar sambandet mellan de regler om underhåll som finns i föräldrabalken och de regler som gäller för det nya underhållsstödet.

⁶³ Detta underhållsstöd gäller också barn vars ena förälder avlidit, i den mån som barnpension inte utgår. Beslutet om de nya reglerna fattas på grundval av Ds 1996:2 och specificeras i prop. 1995/96:208 och i betänkandet 1996/97:SfU3.

⁶⁴ Citaten är från 1996/97:SfU3 s. 14.

Ett sådant samband fanns med de regler som gällde tidigare, och det sambandet var flerfaldigt. För det första var sambandet mellan underhåll och bidragsförskott själva utgångspunkten för utformningen av detta stöd till ensamstående föräldrar. Det "allmänna" förskotterade således det underhållsbidrag som fadern enligt dom eller avtal skulle betala till modern. Till en början administrerades dessa förskott av barnavårdsnämnden i kommunerna. På 70-talet tog försäkringskassorna över administrationen av både underhåll och bidragsförskott.⁶⁵ För det andra har ett utfyllnadsbidrag sedan år 1964 varit en komplettering till underhållet.⁶⁶ Det betalades i de fall det avtalade underhållsbidraget inte nådde upp till bidragsförskottet maximibelopp. Därmed ledde ett avtal om ett lågt underhåll automatiskt till att utfyllnadsbidraget blev högre. Det nya underhållsstödet vill avskaffa det man menar är en kostnadsdrivande effekt av dessa båda samband.

När man i förslagen till underhållsstödet talar om sambandet mellan föräldrabalkens regler om föräldrars försörjningsansvar och samhällets stöd till ensamstående föräldrar, syftar man till relationen mellan det underhåll som bestäms och den förälders inkomst som barnet bor hos. Enligt föräldrabalken skall föräldrarna svara för underhåll åt barnet efter "föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga".⁶⁷ Om den förälder som barnet bor hos har en hög inkomst, bestäms underhållet till ett lågt belopp. Också detta gjorde att bidragsdelen i bidragsförskottet i sådana fall automatiskt blev högre, enligt de gamla reglerna.

I den nya konstruktionen betalar försäkringskassan 1173 kronor per månad till barn vars föräldrar inte bor tillsammans. Detta underhållsstöd betalas till det man kallar *boföräldern*. Den förälder som man kallar *bidragsskyldig* blir sedan skyldig att betala tillbaka hela eller en viss del av underhållsstödet till staten. Beloppet på återbetalningen beräknas som en viss procent av den förälderns inkomst.

Därmed skall de nya reglerna göra det möjligt att ställa större ekonomiska krav på den förälder som barnet inte bor med. Detta skall uppfylla syftet att klargöra föräldrarnas primära ansvar för att försörja barnen. I det beslut som fattas förändras däremot inte boföräldrarnas ansvar. Den förälderns ovillkorliga rätt till underhåll bibehålls och hennes underhållsansvar fullgörs genom att barnet bor

⁶⁵ Se SOU 1972:34.

⁶⁶ SFS 1964:143 om underhållsstöd. Redan 1957 lagstiftades om "utfyllnad av vissa underhållsbidrag", SFS 1957:284.

⁶⁷ Föräldrabalken kap. 7, §1. T.ex. i Walin 1986.

hos henne. Storleken på underhållsstödet är beräknat så att det motsvarar hälften av vad barnet kostar utöver barnbidraget.

Men syftet med nyordningen är också att sättet att beräkna storleken på det som skall betalas tillbaka blir enklare. Därmed skall det bli möjligt för föräldrarna att t.ex. vid en skilsmässa "överblicka sina ekonomiska förpliktelser".⁶⁸ Det förutsätts också förstärka den bidragsskyldige föräldrarnas ansvar. Det ska nämligen inte längre vara möjligt att låta andra utgifter gå före underhållet till barnet.

Som de nya reglerna är utformade kommer den besparing man förväntar sig ifrån att de bidragsskyldiga betalar mer än de gör nu.⁶⁹ För övrigt är det i allt väsentligt samma familjer som kommer att få underhållsstöd som i det gamla systemet fick bidragsförskott. När barnet bor hos en av föräldrarna lämnas underhållsstöd under samma förutsättningar som bidragsförskott idag. Skillnad blir det däremot om barnet växelvis bor hos båda föräldrarna. Underhållsstödet till den förälder som barnet är folkbokfört hos minskas i motsvarande mån som barnet bor hos den andra föräldern. Vid sådant växelvis boende fastställs inte heller något underhållsbidrag.⁷⁰

Om återbetalningsskyldighet

I de nya reglerna är de bidragsskyldiga föräldrarnas förmåga och vilja att betala tillbaka det stöd som boföräldrarna får själva kärnan i förändringen. Som framgått är syftet att konstruera ett enklare och tydligare system än det som rådde tidigare. I förslaget till de nya reglerna vänder man sig mot den praxis som man menar hade utvecklats för återbetalning av bidragsförskott.

De gamla reglerna medgav att den förälder som skulle betala tillbaka bidragsförskottet till försäkringskassan fick förbehålla sig ett belopp som var avsett för egna levnadskostnader. Det uppgick till 120 procent av basbeloppet per år. Till detta lades vad man kallade "ett skäligt belopp för bostadskostnad". Dessutom fick den föräldern förbehålla sig 40 % av basbeloppet för varje barn som han bodde tillsammans med, och under vissa förhållanden 60 % av basbeloppet för underhåll åt maka/make som han också varaktigt bodde tillsammans med. Efter att dessa förbehåll dragits från in-

⁶⁸ Prop. 1995/96:208, s. 34.

⁶⁹ Ds 1996:2, s. 99.

⁷⁰ Prop. 1995/96:208, s. 36.

komsten, framgick förälderns överskott. Utifrån detta beräknades sedan underhållet.⁷¹

De nya bestämmelserna motiveras med att dessa möjligheter till förebehåll i praktiken hade tolkats mycket generöst. Man visar att inte ens en inkomst på 30 000 kronor per månad ledde till att hela bidragsförskottet återbetalades. Samtidigt förväntades också föräldrar med mycket låga inkomster betala underhåll.⁷² Man menar dessutom att de gamla reglerna faktiskt medgav att andra utgifter fick företräde före återbetalningen av underhållet till barnet. Så t.ex. ledde en högre kostnad för boendet till lägre krav på återbetalning. Reglerna prioriterade också underhåll till barnen i nybildade familjer före barn i tidigare relationer.

De gamla reglerna, men också den generösa tolkningen, sägs ha lett till att statens kostnader för bidragsförskott har ökat med över 1 miljard bara under 90-talet. Ökningen har berott dels på att antalet barn som får bidragsförskott ökat, dels på att fastställda och utbetalda underhållsbidrag minskat i förhållanden till det bidragsförskott som betalas.⁷³

I reglerna för underhållsstöd beräknas det belopp som den underhållsskyldige betalar till staten som en bestämd procentsats av hans senast taxerade inkomst i stället för att beräknas på hans överskott. Till inkomsten läggs 1 % av sådan skattepliktig förmögenhet som överstiger 800 000 kronor. Därefter görs ett grundavdrag på 24 000 kronor, vilket ger den inkomst som återbetalningen beräknas på. Därmed innebär de nya reglerna en viss parallellitet med reglerna för inkomsttaxering, i och med att ungefär samma avdrag från bruttoinkomsten får göras som vid beskattningen. De blir enklare än tidigare regler och medger färre skönmässiga bedömningar. Regelbundna justeringar av återbetalningsskyldigheten blir möjliga, i och med att denna omräknas årligen efter den senaste taxeringen.⁷⁴

Den procentsats som används för att beräkna återbetalningen är 10 % för ett barn, 6,25 % per barn för två barn och 5 % per barn för det tredje barnet. Sedan ökas procentsatsen med 1 % för varje

⁷¹ Bestämmelserna finns bl.a. i Allmänna råd från Socialstyrelsen 1989:6. Principerna för förebehåll fastställdes redan i slutet av 70-talet. Se prop. 1978/79:12, LU 1978/79:9.

⁷² Prop. 1995/96:208, s. 29.

⁷³ År 1995 hade 315 000 barn bidragsförskott, medan de underhållsskyldiga var 218 000. Den andel av kostnaderna som finansierades av inbetalningar från de bidragsskyldiga hade sjunkit från 33,8 % år 1990 till 27,4 % år 1994. Prop. 1995/96:208, s. 28.

⁷⁴ Regler ges också för beräkning av inkomst av näringsverksamhet. Prop. 1995/96:208, s. 47.

ytterligare barn. Därmed kommer en förälder som är underhållsskyldig för ett barn att betala det fulla beloppet vid en inkomst på 13 700 kronor i månaden. För två barn betalas det fulla beloppet vid en månadsinkomst på 20 700 kronor och för tre barn vid 25 400 kronor.

Återbetalningen av det förskott som staten betalat till boföräldern skall i det nya systemet vara en högt prioriterad utgift för föräldern. I propositionen sägs syftet vara att jämställa den med skatteskulder. Den bidragsskyldige föräldern förväntas anpassa både "sitt arbetskraftutbud" och sina utgifter till att barnets försörjning kommer först. Dock medges också i det nya systemet att föräldrar kan få anstånd med återbetalning och också eftergift, om det bedöms som utsiktslöst att återbetalning kan ske.

När frågan om anstånd med återbetalning bedöms, får den bidragsskyldige föräldern behålla vad som behövs för sitt eget och familjens underhåll. Detta förbehåll beräknas dock i efterhand och i samband med att föräldern begär anstånd, inte på förhand och i samband med att förutsättningarna för att betala underhåll bedöms. Den metod att beräkna förbehåll som kommer att användas är densamma som för införsel på lön för andra sådana obetalda skulder som leder till exekutiva åtgärder. I de fall anstånd beviljas läggs dessutom ränta på den ackumulerade skulden till staten.⁷⁵

Tvång mot fadern

De föräldrar som betalar underhåll för barn är till 86 % män, medan samma andel av de föräldrar som tar emot underhåll är kvinnor.⁷⁶ Därmed är det beslut om underhållsstöd som fattats och som innebär större krav på återbetalning inte könsneutralt. Det är mot papporna som kravet på ett större ekonomiskt ansvar för barnen riktas. I detta skede av arbetet med att ge familjepolitiken en ny inriktning formuleras kravet på minskade statliga utgifter som ett krav riktat mot de pappor som inte bor med sina barn.

Att staten krävde att fäder skulle försörja både de barn som ingick i deras familj och de barn som de hade utanför familjen klargjordes i 1917 års barnlagar. Där fick barn som var födda utom äktenskapet samma rätt till underhåll från båda föräldrarna som barn inom äktenskapet. Syftet var att skydda de mödrar och barn som hade blivit övergivna av fäderna. Den direkta motiveringen till barnlagarna var att spädbarnsdödligheten var stor bland dessa barn. Men man hänvisade också till det stora antalet "missfall bland

⁷⁵ Prop. 1995/96:208, s. 52f.

⁷⁶ Se SOU 1995:26, s. 118f.

ogifta mödrar”.⁷⁷ Förutom att betala underhåll till barnet skulle barnafadern också stå för de kostnader som följde av barnets födelse. Dessutom gavs rätt till underhåll till modern under tiden närmast före och efter förlossningen. Därmed skulle kraven på fattigvården bli mindre och en ”ej oväsentlig utgift” för samhället undvikas.⁷⁸

På 30-talet formulerades på nytt relationen mellan samhällets och fädernas ansvar. Då fattades beslut om att barnavårdsnämnderna skulle förskotta det underhåll som fadern var dömd att betala i underhåll eller åtagit sig i avtal. Syftet med bidragsförskottet var att ge de ensamma mödrarna en form av understöd som inte var förenad med de olägenheter som det innebar att vända sig till fattigvården. Hjälp därifrån behövsprövades efter stränga normer som dessutom varierade mellan kommuner. En annan olägenhet med fattigvård var dessutom att de som beviljades bidrag blev skyldiga att betala tillbaka det de fått.⁷⁹

I den utredning som föregick detta beslut kommenterades också de tvångsåtgärder som kunde användas om fäderna inte betalade det underhåll som de blivit ålagda. Det var möjligt att få utmätning i hans egendom eller att få införsel i hans lön, pension eller livränta. Men lagen gav också utrymme för mer kraftfulla åtgärder. Om den som var skyldig att betala underhåll ”av lättja eller liknöjdhet” inte uppfyllde denna skyldighet, kunde han efterlysas och med polisens hjälp tas in på en fattigvårdsanstalt, eller anvisas något annat arbete. Det var barnavårdsnämnderna i kommunerna som skulle bedöma om sådana åtgärder var nödvändiga.⁸⁰

När det gäller tvångsåtgärder mot försumliga fäder, finns det således en gammal tradition att luta sig emot. Det är dessutom inte mer än drygt 30 år sedan möjligheten avskaffades att ta in en far som vägrade betala underhåll på arbetsanstalt.⁸¹ Ett mildare tvång mot försumliga fäder var den som senare lagstiftning medgav, nämligen att bestämma underhållsskyldigheten med hänsyn till det man kallade ”den verkliga förvärvsförmågan”. Om en förälder ”utan godtagbar anledning” underlät att skaffa sig inkomster, kunde underhållet fastställas till ett högre belopp än vad de faktiska inkomsterna medgav. Den motivering som gavs var att en förälders intres-

⁷⁷ Citatet är från Sundberg 1969:93.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Se SOU 1936:47, s. 29. Underhåll genom barnavårdsnämnderna jämställdes med det stöd som riktades till ”änkor och vissa invalider samt för föräldralösa barn”.

⁸⁰ A.a., s. 28. Ursprunget finns i 1871 års fattigvårdsförordning.

⁸¹ Detta gjordes i samband med att möjligheten att ta till polisiära åtgärder mot lösdriveri, etc., avskaffades, SOU 1963:38.

se av att själv få avgöra hur han eller hon skulle inrätta sitt liv fick tåla vissa inskränkningar med hänsyn till plikten att underhålla barn.⁸²

Som redan nämnts förväntas den underhållsansvariga föräldern också i det nya systemet anpassa både sina utgifter och sitt arbetskraftsutbud till kravet på att försörja sina barn. Hur detta i praktiken kommer att tolkas är fortfarande en öppen fråga. I tider av arbetslöshet torde det vara svårt att upprätthålla något arbetstvång. Emot åtgärder som skulle innebära större kontroll i detta avseende talar också det att försäkringskassorna ges nya uppgifter samtidigt som de åläggs besparingar och minskad personalstyrka. Syftet att åstadkomma besparingar inom underhållsstödet genom att inpränta normen om föräldrars primära ansvar att försörja sina barn kan i detta sammanhang i stället leda till att krav på anstånd bedöms strängare, samt till att bristande återbetalning snabbare överförs till kronofogdemyndigheten. Också enligt tidigare regler var det möjligt för en förälder att driva krav på uteblivna underhåll i domstol och likaså för försäkringskassan att begära återbetalning av bidragsförskott med hjälp av kronofogden. Mer än tidigare betonas i de nya reglerna att åtgärder för att driva in återbetalning av underhållsbidrag måste vidtas utan dröjsmål och som en del av de administrativa rutinerna kring underhållsstödet.⁸³

De tvångsåtgärder som i de nya reglerna för underhållsstöd riktas mot fadern vilar således på en gammal tradition av att kontrollera att fäder uppfyllde sitt försörjningsansvar. Föreställningen att någon form av tvång är nödvändig för att detta ansvar skall uppfyllas i praktiken har levt kvar i de bestämmelser som har omgärdat samhällets stöd till barn i enföräldersfamiljer. Tvånget har formulerats på olika sätt under olika tider, men har dessutom tolkats mer eller mindre generöst i handläggningen av ärenden. Under senare år har de bestämmelser för bidragsförskott som gällt genomförts på ett sätt som etablerat normen om bidragsförskott som ett ovillkorligt stöd till ensamföräldrar. Den normen är fortfarande uttalad i det nya systemet. I den mån som den praktiska tolkningen av dessa bestämmelser också etablerat normen om bidragsförskott i stället för underhåll ger de nya reglerna signaler om en ny ordning.

Men också i det nya systemet finns utrymme för mer eller mindre generösa tolkningar och fler eller färre ärenden som blir föremål för exekutiva åtgärder. Att praxis kan utvecklas i en mer eller mindre generös riktning antyder att en strängare tolkning också är möjlig, och kanske också trolig i tider då föreställningen om

⁸² Se prop. 1978/79:12, s. 402 och 423, samt s. 106f.

⁸³ Prop. 1995/96:208, s. 66f.

ekonomisk kris blir alltmer etablerad. Statliga signaler om striktare krav på föräldrars underhållsansvar kan ytterligare styra praxis i en sådan riktning.

Tvång mot modern

Bestämmelserna om samhällsstöd till ensamstående mödrar har alltsedan de först formulerades innehållit ett utrymme för tvång också mot modern. Liksom när det gäller tvångsåtgärder riktade mot fäderna har de dels formulerats olika i olika tider, dels tolkats med varierande stränghet. I det senaste beslutet kvarstår en gammal regel, enligt vilken ett barn inte har rätt till underhållsstöd om "barnets mor är boförfälder och hon uppenbarligen utan giltigt skäl låter bli att vidta eller medverka till åtgärder för att få faderskapet till barnet fastställt".⁸⁴ Ett annat villkor som kvarstår från tidigare lagstiftning är att modern samarbetar för att få underhåll till barnet fastställt.

Kravet på att modern samarbetar för att fastställa vem som är far kan liksom tvångsåtgärder mot försumliga fäder härledas till 30-talets beslut om förskott på underhåll. Där ställdes de barn, för vilka det inte fanns något avtal eller någon dom om underhåll, utanför detta stöd från samhället. Därmed blev deras mödrar hänvisade till fattigvård. Till denna grupp barn hörde framför allt de utomäktenskapliga barn, "vilkas fader är okänd".⁸⁵

Att fadern var okänd kunde enligt den utredning som föregick 30-talets beslut bero på att "modern icke kunnat eller vägrat lämna tillräckliga upplysningar för faderns uppspårande och faderskapets fastställande". Trots att dessa barns "ställning är särskilt behjärtansvärd" kunde de inte få bidragsförskott, därför att detta skulle kunna minska moderns intresse för att fastställa faderskapet.⁸⁶

De ändringar av familjepolitiken som infördes på 40-talet medgav ett visst stöd från samhället också till barn med okänd far. I samband med beslut om barnbidrag till alla barn beslutades också om ett särskilt barnbidrag till "änkors och invaliders" barn. Detta särskilda barnbidrag var också till för de barn utom äktenskap där faderskapet inte hade kunnat fastställas. Det utgick dock inte förrän barnet fyllt tre år. Därmed var mödrar till barn under tre år som förut hänvisade till fattigvård, om de inte på egen hand kunde försörja sina barn. I praktiken blev detta en bestraffning av barn

⁸⁴ Betänkandet 1996/97:SfU3, s. 35.

⁸⁵ SOU 1936:47, s. 30.

⁸⁶ Citaten från a.a., s. 30f.

med okänd far och deras mödrar, en bestraffning som inte undanröjdes förrän i mitten på 60-talet.⁸⁷

I senare bestämmelser om bidragsförskott kvarstod villkoret om samarbete från modern för att fastställa faderskapet och få till stånd en dom eller ett avtal om underhåll. Dock fanns inte längre ett explicit undantag från möjligheten att få bidrag för barn med okänd far, och dessa villkor kom att tolkas allt mindre strikt.

Att krav på samarbete för att fastställa faderskapet ställdes på mödrarna motiverades till en början med att det fanns en risk för att samhället belastades onödigt mycket, om detta villkor för samhällsstöd frångicks. Fr.o.m. 60-talet ändrades motiveringen till en fråga om varje barns rätt att känna till sitt ursprung. Redan på 70-talet framfördes förslag om att detta krav skulle upphävas.⁸⁸ I utredningar på 90-talet har på nytt ifrågasatts om regeln skulle vara kvar. Så t.ex. förmodas kunskapen om denna rätt för barnen vara så vida spridd att något tvång inte skulle vara nödvändigt. Dessutom citeras rättsfall som visar att villkoret i praktiken fått allt mindre betydelse. Utredning om faderskap får nämligen inte göras på ett sätt som innebär "svåra påfrestningar för modern" eller "påtagliga risker för moderns psykiska hälsa".⁸⁹

I den senaste utredningen om underhållsstöd föreslås att villkoret om moderns samarbete inte bara kvarstår utan förstärks i den del som gäller samarbete för att fastställa underhåll, men att det tas bort i den del som gäller faderskapet. Således skulle även i fortsättningen ett villkor för att få underhållsbidrag vara att modern samarbetade med försäkringskassan i de rent ekonomiska frågorna. Man föreslår att "man skall begära mera än i dag av boföräldern" när det gäller sådan medverkan.⁹⁰ Som framgått har detta förslag inte lett till något beslut. I stället har båda de villkor som tidigare gällde bibehållits i det senaste beslutet.

Frågan är också om det skulle innebära någon faktisk förändring att avskaffa det ena villkoret, men behålla det andra. Samarbete med att fastställa underhåll kan knappast skiljas från samarbete att fastställa faderskapet. Samtidigt ger varje villkor som ställs för att få bidrag utrymme för mer eller mindre generösa tolkningar. Om det främsta syftet med ändrade bestämmelser sägs vara att etablera föreställningen om föräldrars primära försörjningsansvar som norm, kan en striktare tillämpning av sådana villkor legitimeras. I tider av besparingar kan varje sådant villkor dessutom användas för

⁸⁷ SFS 1964:143.

⁸⁸ SOU 1972:34.

⁸⁹ Se Walin 1986:85.

⁹⁰ I SOU 1995:26, s. 405.

att uppfylla övergripande mål om minskade kostnader. En sådan tillämpning skulle innebära en återgång till hur det undantag motiverades som fram till 60-talet gjordes för barn yngre än tre år med okänd far. Så t.ex. skriver man om detta undantag att man ville undvika att "kostnaderna för barnens försörjning övervältras på det allmänna". Således menar man att kravet på fastställt faderskapet inte var ett "självändamål", utan "betingas av nödvändigheten att tillse att de utomäktenskapliga fäderna fullgöra sina skyldigheter mot barnen".⁹¹

Treårsgränsen för bidragsförskott skulle i första hand fungera som ett tvång mot modern. Men staten utövade också ett tvång mot barnavårdsmännen i kommunerna, då statens andel av kostnaderna som uppgick till 80 % inte betalades ut, om kommunerna inte kunde göra gällande att man ansträngt sig för att fastställa vem som var far till de barn som kom i fråga och i första hand få till stånd ett avtal om underhåll från fadern. Också i den förvaltningsordning som används idag, där riksdagsbeslut genomförs inom en statlig organisation, kan olika former av kontrollåtgärder användas för att styra genomförandet av en förändrad lagstiftning i en eller annan riktning. Således kan t.ex. beslutsfattarnas intentioner kombineras med fasta ekonomiska ramar för att åstadkomma striktare bedömningar av de regler som ges.

6 Framtidens familjepolitik

För att inleda en diskussion av familjepolitikens möjliga utveckling i framtiden är det nödvändigt att konstatera att reformer som utformas könsneutralt "får könsspecifika resultat".⁹² Den pappamånad som infördes i föräldraförsäkringen visade på en medvetenhet på regeringsnivå om att de rättigheter till ledighet som föräldraförsäkringen sedan 60-talet gett både mammor och pappor inte hade lett till att den delades lika. Men också den högre ersättningsnivån för just denna månad är ett uttryck för denna medvetenhet. I motsats till mammor förväntas pappor kräva en högre ersättning för att utnyttja rättigheten till föräldraledighet.

Aviserade framtida förändringar av familjepolitiken måste speglas mot de skillnader mellan kvinnor och män som statistik och utredningar under 90-talet ger belägg för. Kvinnor är generellt fattigare än män, när det gäller förvärvsinkomster och intjänade rättigheter i försäkringssystemen. Kvinnor gör mer än män av barnom-

⁹¹ SOU 1947:21, s. 31 och 34.

⁹² Åström 1992:183.

sorg i hemmet och "hemproducerade varor och tjänster".⁹³ Därmed drabbar kostnaderna för barnen kvinnor mer än män. Kvinnor betalar med lägre förvärvsinkomster och mer hemarbete.

Men sådana förändringar måste också relateras till de normer för barnens försörjning som tidigare etablerats. Som framgått föreskriver dessa föräldrarnas försörjningsplikt. Detta får motivera att samhällets stöd endast täcker en mindre del av barnens kostnader, och att det samhällsstöd som går utöver denna del behovsprövas. Det får också motivera att tvångsåtgärder mot de mödrar och fäder som inte medverkar till att avlasta samhällets ansvar bibehålls.

Slutligen kan vi av historien lära oss något både om möjligheter och svårigheter att få regeringar att ge pengar till familjepolitiska åtgärder. Som redan nämnts kom de institutionella reformer som Alva och Gunnar Myrdal föreslog på 30-talet att bli manliga kunskapsområden, medan sådana utredningar som gällde åtgärder i syfte att direkt avlasta familjerna för barnkostnaderna definierades som kvinnliga. Institutionerna byggdes ut i en omfattning som knappast gick att föreställa sig på 30-talet, och samhällets utgifter för dem ökade i motsvarande grad. Däremot möttes förslag om direkta ekonomiska bidrag till barnfamiljer av ständiga hänvisningar till ett begränsat budgetutrymme.⁹⁴

Men historien lär oss också att det är möjligt att väcka opinion till förmån för familjepolitiska reformer. Ulla Lindströms insatser som familjeminister, både inom och utanför regeringen, var en förutsättning för att barnbidragen höjdes under 50-talet. Likaså gavs grunden för 70-talets reformer i de utredningar som gjordes under hennes tolv år som familjeminister. Innan hon avgick år 1966 tillsatte hon den utredning som år 1972 presenterade det reformprogram som senare genomfördes.

Ett än mer belysande exempel är det opinionsbildande nätverk som kom att kallas Grupp 222 och som verkade under några år på 60-talet. Den fråga som då stod i centrum var kvinnors möjligheter att förvärvsarbeta och därmed också frågan om särbeskattning och barnomsorg.⁹⁵

De förändringar av familjepolitiken som kan bli möjliga i framtiden måste därmed ses i ljuset av kvinnors och mäns skilda villkor

⁹³ Uttrycket är från Ds 1994:81, s. 179. Där ges också statistik om förvärvsarbete och hemarbete från SCB:s tidsanvändningsundersökning 1990/91, s. 176ff.

⁹⁴ För familjeminister Ulla Lindströms strider i dessa frågor med finansministrarna Sköld och Sträng under hennes tolv regeringsår, se Lindström, 1969 och 1970.

⁹⁵ För mer information om gruppen och dess opinionsbildande arbete se *Visionen om ...* 1992. Den debatt om särbeskattning som fördes under 60-talet, där förespråkarna lyckades vända ett motstånd som till en början framstod som överväldigande, beskrivs utförligt i Lyttkens bidrag till den antologin.

i dagens samhället, men också i ljuset av föreställningar om vad som bör vara rätt och riktigt i framtidens samhälle.

Om beroende

När familjepolitiken utvecklas mot mindre beroende mellan vuxna, har detta en betydelse för kvinnor och en annan för män. Familjepolitiken under 1900-talet har syftat till att minska det ekonomiska beroendet mellan vuxna vid separation eller skilsmässa. När denna förändring granskas ur ett könsperspektiv, framgår att den inneburit en lättnad för män, men en risk för kvinnor. Den fördelning av förvärvsarbete mellan kvinnor och män som fortfarande är den vanligaste kan ge ett sammanboende par fördelar. Eftersom män generellt får högre ersättning för förvärvsarbete än vad kvinnan får, ökar familjens sammanlagda inkomster, när han satsar mer tid på förvärvsarbete. Det kan göra att kvinnan har råd att förvärvsarbete deltid och därmed ägnar mer tid för hemarbete.⁹⁶ De fördelar som mannen får vid en sådan arbetsfördelning tillhör vid en skilsmässa endast honom. Att kvinnan under samboendet ägnat mer tid än mannen åt vård av gemensamma barn och hemarbete för hela familjens välfärd ger däremot ingen motsvarande kompensation.

Utvecklingen mot mindre beroende initierades i slutet på 60-talet med en översyn av gällande familjerätt. I den programförklaring som regeringen gjorde inför denna översyn deklarerade man att varje vuxen individ i princip skulle ansvara för sin egen försörjning.⁹⁷ En utbyggd barnomsorg skulle göra det möjligt för båda föräldrarna att förvärvsarbete också i en småbarnsfamilj. Vid en skilsmässa skulle underhåll mellan makar komma ifråga endast i undantagsfall. För de kvinnor som inte förvärvsarbetat och som vid skilsmässa blev utan försörjning skulle i stället sådana samhällsåtgärder sättas in som gällde för andra arbetslösa vuxna.

För tvåföräldersfamiljer med barn kom denna familjepolitik att etablera den fördelning av förvärvsarbete som för närvarande är den vanligaste, nämligen en heltidsarbetande pappa och en deltidsarbetande mamma. Som redan nämnts motsvaras denna fördelning av förvärvsarbete av en omvänd fördelning av hemarbete och vård av barn, där kvinnor gör en mycket större del.⁹⁸ Därmed innebär

⁹⁶ En diskussion om fördelning av förvärvs- och hemarbete ges i Ds 1994:81, del 10.

⁹⁷ En programförklaring ges av justitieministern i statsrådsprotokollet 1969-08-15, citerad i Sundberg 1969.

⁹⁸ Ds 1994:81, s. 194f.

arbetsfördelningen i tvåföräldersfamiljer i praktiken ett fortsatt beroende. Medan männen är beroende av kvinnornas mark tjänst och vårdarbete i hemmen, är kvinnorna beroende av männens förvärvsarbete och de inkomster som detta arbete ger.

För männen kom det minskade beroendet mellan makar att underlätta skilsmässor, i och med att det underhåll som tidigare framför allt gick till kvinnor inte längre ansågs berättigat. Men dessutom minskade pappornas skyldighet att betala underhåll, i och med att möjligheterna ökade att få förbehåll vid beräkning av underhåll till barnen och eftergift på underhållsskulder. Det ekonomiska beroendet mellan makar minskade, men också det mellan pappor och barn i tidigare relationer.

För ensamstående föräldrar, det stora flertalet av dem kvinnor, kom också de förändringar som gjordes under denna period att minska beroendet av den andra föräldern. Kvinnors eget förvärvsarbete innebar att underhåll från make ersattes med egna inkomster. En ovillkorlig rätt till bidragsförskott blev etablerad i praxis. Att detta bidrag fastställdes till ett minimibelopp, oberoende av fastställt underhållsbidrag, kom att ge ekonomiska lättnader för dessa familjer. Tillsammans med bostadsbidraget kom det att ge enföräldersfamiljer en betydligt bättre ekonomi än tidigare, trots att de fortfarande tillhörde de sämst ställda barnfamiljerna.

De beroendeförhållanden som fanns inom familjen har således fått nya betydelser. Men också andra beroendeförhållanden som tidigare sågs som naturliga har förändrats sedan 60-talet. Beroendet mellan vuxna barn och deras gamla föräldrar har försvunnit eller minskat, men också det mellan föräldrar och vuxna barn som studerar. I dessa fall ombesörjs försörjningen i stället i de allmänna samhällsstöd som är avsedda för varje fall, som t.ex. pensioner eller studiestöd.⁹⁹ De vårdande uppgifter som behövs i samhället, som t.ex. för barn och äldre, har i en allt större utsträckning flyttats över till samhällets institutioner. Det var också sådana institutioner som kom att bli många kvinnors arbetsplatser, när de lämnade hemmen.¹⁰⁰

I 90-talets nya regler för underhållsstöd, sägs ett av syftena vara att ytterligare minska "föräldrarnas ekonomiska beroende av varandra", och i stället framhäva "relationerna mellan var och en av föräldrarna och barnet".¹⁰¹ Detta förväntas bli följden av att den underhållsskyldiga föräldern betalar barnets underhåll till staten, i stället för att betala det direkt till barnet eller till boföräldern. Där-

⁹⁹ En genomgång av sådana beroenderelationer görs i Sandberg 1969.

¹⁰⁰ Axelsson 1992:41f.

¹⁰¹ Prop. 1995/96:208, s. 43.

med tar man i familjepolitiken ännu ett steg i den utveckling som har skett under 1900-talet, en utveckling som inneburit att det ekonomiska beroendet mellan vuxna vid separation eller skilsmässa har minskat.

Den utveckling av familjepolitiken som skett under 1900-talet pekar således på minskat beroende mellan vuxna i familjen. De försök att förnya offentlig sektor som initierats under 90-talet kan dock komma att innebära att denna utveckling bryts. Således förbådas i en offentlig utredning om socialförsäkringar ett ökat familjebaserat beroende som en möjlig del i förnyelsen av den offentliga sektorn. "(F)olkets självförsörjningsförmåga" skulle således kunna öka genom "regelverk som knyter samman familjen i ett starkare ömsesidigt försörjningsansvar också över generationsgränserna".¹⁰² I det framtidsscenario som manas fram kan ett sådant ansvar innebära både vård och direkta kostnader. Det kan dessutom utvidgas till att omfatta tre generationer. Så t.ex. nämner man som exempel på arbetsuppgifter som måste orkas med "barn som skall hämtas på dagis (...) och äldre anförvanter som måste ses till".¹⁰³

Som framgått ställs också i de nya reglerna om underhållsstöd krav på att föräldrarnas ansvar för att försörja barnen ökar. Om sådana ansvarsrelationer utvidgas till att gälla gamla föräldrar och vuxna barn, torde de mer komma att gälla vård än pengar. Med den fördelning av arbetet mellan män och kvinnor som tidigare beskrivits, torde ett sådant utökat ansvar mer drabba kvinnor än män.

Om behovsprövning

I det senaste beslutet om underhållsstöd konstateras att de bidrags-skyldigas ekonomi inte avviker från genomsnittet hos befolkningen i övrigt. Som grupp betraktat är de således inte fattigare än andra, även om det bland dem också finns sådana som har sociala och ekonomiska problem. Detta får motivera att kravet på besparingar i de offentliga utgifterna riktas mot dem och inte mot boföräldrarna. Man konstaterar nämligen att dessa som grupp betraktat har en sämre ekonomisk situation än befolkningen generellt.

De utredningar som gjorts om just detta samhällsstöd ger dock anledning att betvivla att hänsyn till mammornas sämre ekonomi också i framtiden kommer att stå i vägen för att besparingskrav riktas mot dem. I sådana utredningar har andra och mer omfattande förslag ställts i syfte att minska samhällets kostnader. De inne-

¹⁰² Ds 1994:81, s. 398.

¹⁰³ A.a., s. 171.

bär att principen om behovsprövning införs i systemet för underhållsstöd. Både i utredningar och i remissvar läggs förslag fram som syftar till att inkomster från andra än fadern tas i anspråk, innan samhällets stöd träder in för att ersätta uteblivet underhåll.

Redan i de regler som gäller från och med detta år ingår en prövning av underhållsstödet mot barnets egna inkomster. Således skall underhållsstöd inte utgå om barnet har egna inkomster som är högre än 42 000 kronor per år. En sådan prövning, men mot en lägre nivå, har föreslagits i tidigare utredningar. Den högre nivån motiveras i propositionen med att sådana inkomster som barn har av feriearbete inte bör påverka underhållsstödet. Därmed torde denna behovsprövning i praktiken få liten betydelse. Däremot skulle de upprepade förslag om behovsprövning gentemot boföräldrarnas inkomster som lagts få större betydelse, om de genomfördes.¹⁰⁴ En sådan behovsprövning skulle innebära att man gick ifrån den ovillkorliga rätt till underhållsstöd som tidigare etablerats inom systemet för bidragsförskott.

I den proposition som ledde fram till beslutet om underhållsstöd anför man flera argument mot en sådan ordning. Ett argument refererar till det att boföräldrar till en allt övervägande del är kvinnor, medan de bidragsskyldiga är män. I och med att kvinnor generellt har lägre inkomster än män, är det endast en mycket liten grupp av boföräldrar som har höga inkomster. Dessutom är 84 % av de föräldrar som tidigare fått bidragsförskott ensamstående, och tillhör således även av den anledningen en grupp som har det svårt ekonomiskt.¹⁰⁵ Ett annat argument mot en behovsprövning är att storleken på underhållstödet är begränsat till att motsvara hälften av vad barnet beräknas kosta utöver barnbidraget. Det betyder att den förälder som barnet bor hos redan betalar hälften, och "ofta betydligt mer" av barnets kostnader.¹⁰⁶ Ytterligare ett argument är att en behovsprövning skulle förstärka de marginaleffekter som föräldrar med goda eller medelgoda inkomster redan är utsatta för. Högre inkomst leder nämligen till lägre bostadsbidrag och till högre kostnader för barnomsorg. Slutligen anför man att en behovsprövning skulle leda till att kostnaderna för att administrera underhållsstödet ökade och att strävan efter enkelhet i systemet motverkades.

I det beslut om underhållsstöd som nu har fattats har kraven på en prövning mot boföräldrarnas inkomst således inte hör sammats. I

¹⁰⁴ Se t.ex. SOU 1995:26 och remissvaren till den utredningen som finns sammanfattade i prop. 1995/96:208.

¹⁰⁵ Prop. 1995/96:208:40.

¹⁰⁶ Ds 1996:2:13.

propositionen aviseras dock framtida större förändringar av denna del av samhällets stöd till familjer. Att man inte kunnat ta ställning till de förslag som förts fram av den senaste omfattande utredningen motiveras med att saneringen av statens finanser krävde beslut som kunde leda till besparingar redan under år 1997. Om ett sådant framtida beslut kommer att följa utredningens förslag, kan en behovsprövning gentemot moderns inkomst komma att bli en realitet.

En sådan skulle kunna motiveras i linje med andra argument som förs fram i utredningen. Dessa går ut på att undanröja sådana förhållanden som kan ge utrymme för att reglerna missbrukas. Så har t.ex. Riksrevisionsverket i en rapport som redovisas i underlaget till det senaste beslutet påpekat att det finns fall där boföräldern har en högre inkomst än den bidragsskyldiga föräldern, något som gör det möjligt att "bidragsplanera". Vid en separation kan den med högst inkomst bli boförälder och den med lägst bidragsskyldig för att få största möjliga bidrag.¹⁰⁷ Att den övervägande andelen av föräldrar med bidragsförskott är kvinnor tyder på att sådan bidragsplanering inte förekommer i någon större omfattning.

Men Riksrevisionsverket förespråkar dessutom behovsprövning gentemot en styvförälders inkomst, något som också den senaste utredningen föreslår. Skälet för detta skulle vara större rättvisa, i och med att boföräldrar som gift om sig och skaffat ny familj utan en sådan behovsprövning får ett lika stort statligt stöd som de föräldrar som bor ensamma.

Förslaget om behovsprövning av underhållbidrag återknyter till hur de första besluten om bidragsförskott var utformade. Enligt 30-talets beslut prövades rätten till bidrag mot moderns inkomst, eller mot makarnas sammanlagda inkomst om modern hade gift om sig.¹⁰⁸ Styvfaderns skyldighet att försörja sina styvbarn trädde därmed in före samhällets skyldighet att kompensera för den biologiska faderns försumlighet.

I senare lagstiftning om bidragsförskott har syftet att främja nya familjebildningar fullföljts genom att styvfäder visserligen i princip varit skyldiga att försörja sina styvbarn, men att detta inte har inkränkat på rätten att få bidragsförskott. Styvfaderns försörjningsansvar har i stället gällt sådant som gick utöver det allra nödvändigaste. Således skulle även styvbarn få del av den standardhöjning som kom hela familjen till del på grund av en styvförälders

¹⁰⁷ Se a.a.sid. 93. Som de också påpekar verkar bostadsbidraget däremot i motsatt riktning, dvs. det är mer fördelaktigt att den förälder som har lägre inkomst blir boförälder.

¹⁰⁸ SOU 1936:47.

inkomster. Så formuleras styvförälders försörjningsansvar också i de nu gällande reglerna i föräldrabalken.

Om behovsprövning av underhållsstöd i framtiden kommer att göras mot styvförälders inkomster innebär detta därmed en viktig principiell förändring. Den kommer att göra kvinnors förhandlingsposition inom sådana familjer svårare, i och med att hon måste ställa krav på sin nya partner om att han skall försörja hennes barn.¹⁰⁹ Den innebär också ett avsteg från principen om ett mindre beroende mellan vuxna, i och med att det skulle göra kvinnan ekonomiskt mer beroende både av sin nya partner och av pappan till hennes barn. Om styvförälderns försörjningsansvar träder in före samhällets, blir det viktigt för henne att få ett så stort underhåll som möjligt från barnens pappa.

Om arbete

Som redan nämnts introducerades på 60-talet principen om att varje vuxen skulle försörja sig själv. Rättigheter anknytna till socialförsäkringen skulle tjänas in individuellt, i stället för att vara familjebundna och baserade på mannens rättigheter. De decennier som följde kom också att innebära att kvinnor kom att utgöra en lika stor del av arbetskraften som män, även om de som vi sett arbetade deltid i större utsträckning än män. Därmed kunde också familjepolitiken baseras på principen om att föräldrar skulle försörja sig själva och sina barn, och samhällets stöd riktas till de mest behövande.

De familjepolitiska utredningarna under 80-talet arbetade under förutsättningen att de förslag som de lade fram skulle finansieras utan att statens kostnader ökade.¹¹⁰ Det gjorde att det krav på förvärvsarbete som tidigare riktats mot föräldrar kom att utökas med krav på mer hemarbete. Inför uppgiften att föreslå ekonomiska lättnader för barnfamiljer utan ökningar av de offentliga utgifterna föreslog t.ex. utredningen *Barn kostar ... mer hemproduktion*. Noggranna beräkningar gjordes av "hur mycket hushållsutgifterna kan minska om man bakar matbröd, lagar mat av råvaror i stället för att använda halvfabrikat samt syr kläder".¹¹¹ Givetvis konstaterade man också att besparingarna blev större med fyra barn än med två.

¹⁰⁹ Om kvinnors beroende av mannen i familjen, se Hobson 1990.

¹¹⁰ Redan 1978 gav den då borgerliga regeringen tilläggsdirektiv till alla utredningar om att eventuella kostnadshöjande förslag skulle finansieras genom omfördelning av befintliga resurser. Se Söderlind & Petersson 1986:50f.

¹¹¹ SOU 1983:14, s. 72.

Detta visar hur avståndet har vuxit till den utopi som Alva Myrdal, men också andra framträdande socialdemokratiska kvinnor, formulerade under 30- och 40-tal. Enligt dessa utopier skulle kvinnor befrias från en allt större del av hemarbete och barnavård, i den mån som de gick ut i förvärvsarbete.¹¹² Denna utopi omformulerades på 60-talet till kollektivhus med "arbetsgemenskap", där män och kvinnor förväntades dela på hemarbetet, men också minska arbetsbördan med hjälp av gemensamma insatser.¹¹³

Den utredning om socialförsäkring som tidigare nämnts betonar liksom andra utredningar det man kallar för arbetslinjen. Men den förespråkar också medborgarnas ansvar för sin egen och sin familjs försörjning. Som framgått förutser den utredningen dessutom ett ökat ansvar mellan generationer. I den mån sådana lösningar innebär mer oavlönat arbete med vård och service drabbar detta kvinnor mer än män. Men också sådana förändringar inom barnomsorg och skola som nu görs och som innebär mer arbete av föräldrar i egenskap av brukare, kan ytterligare komma att öka kvinnors arbetsbörda.¹¹⁴

Möjligen är en sådan framtida utveckling helt konsekvent med det vi kunnat observera tidigare. Således formulerades på 70-talet lösningen på barnfamiljernas svaga ekonomi som förvärvsarbete både för kvinnor och män. Under 80-talet framställdes lösningen på detta problem som mer hemarbete också åt förvärvsarbetande föräldrar med barn. Under 90-talet kan lösningen inte bara på barnfamiljernas ekonomi, utan också på den offentliga sektorns problem, komma att lägga en ännu större arbetsbörda på föräldrar med både små och stora barn. Men sådana lösningar kan också komma att lägga ett större vårdansvar på dem som har gamla föräldrar. Den erfarenhet vi har av arbetsfördelningen mellan män och kvinnor talar för att sådant arbete kommer att bäras mer av kvinnor än av män.

Om rättvisa

Det här kapitlet har visat hur föreställningar om fördelningen av ansvaret för barnens försörjning mellan samhället och föräldrarna har formulerats i olika tider. Det har framgått att den praktiska

¹¹² Redan i *Kris i befolkningsfrågan* förutses en sådan utveckling. De tekniska möjligheterna finns att flytta "den sista beredningen av konsumtionsartiklarna" utom hemmet, påpekar man. "Konfektionskläder, tvättanstalter och centralkök" kan således frigöra kvinnorna från hushållsarbetet. A.a. sid. 311–312.

¹¹³ Se Vestbro 1992:67.

¹¹⁴ Se Starks & Regnérs kapitel i denna bok.

politiken uttrycker en påfallande kontinuitet, i och med att detta ansvar i huvudsak har lagts på föräldrarna. Men sedan 30-talet har också återkommande framförts att detta var en orättvisa som i möjligaste mån borde rättas till. I offentliga utredningar om familjepolitiken har gång på gång påtalats att barnfamiljer har en sämre ekonomi än familjer utan barn, och att detta beror på att kostnaderna för barnen bärs av varje enskild familj. Villkoren för familjer med endast en försörjare, liksom för familjer med många barn har uppmärksammats som särskilt svåra, och därmed särskilt orättvisa.

De grupper i samhället som i första hand jämförts med varandra i sådana diskussioner har varit familjer med och familjer utan barn. I andra hand har man jämfört familjer med olika stora inkomster och fler eller färre barn. Den fråga som ställts i utredningar har varit hur den ekonomiska bördan för barnen skulle kunna fördelas mellan samhällets medborgare, och mellan livsperioder med eller utan barn för enskilda individer.

När behovsprövning av underhållsstöd föreslås med hänvisning till rättvisa mellan barnfamiljer som lever under skilda förhållanden, introduceras en ny föreställning om vad som är en rättvis fördelning av försörjningsansvaret för barnen. "Kärnfamiljer" jämförs med familjer som får underhållsbidrag, och det framställs som orättvist att "ansvaret för barnen förskjuts från föräldrarna till det allmänna" i de senare fallen.¹¹⁵

Om frågan om rättvisa tidigare byggdes på jämförelser mellan familjer med och utan barn, kan den i framtiden komma att bygga på dels jämförelser mellan enföräldersfamiljer med varierande förvärvsinkomster, dels mellan dessa och ombildade familjer. Därmed kan den förändring av familjepolitiken som har inletts på 90-talet på ett genomgripande sätt förändra föreställningen om att en rättvis fördelning av ansvaret för barnens försörjning förutsätter att föräldrarna inte bär det ansvaret ensamma. En sådan förändring kan leda till successiva beslut i riktning mot än mindre samhälleligt ansvar.

Redan i riksdagsbehandlingen av det senaste beslutet om underhållsstöd ges utkastet till en radikal förändring i den riktningen. I en riksdagsmotion av moderaterna yrkas att underhållsbidraget till ensamföräldrar tas bort. I stället skall de föräldrar som med egna inkomster inte når upp till socialbidragsnormen för familjen vara berättigade till socialbidrag, vilket i så fall prövas av socialvården.¹¹⁶ Visserligen avlogs motionen, men den pekar på att risken

¹¹⁵ SOU 1995:26, s. 163.

¹¹⁶ 1996/97:SfU3, s. 8.

för en återgång till den ordning som gällde på 30-talet inte bör underskattas.

Vi har sett att reformer som gett barnfamiljer ekonomiska lättnader har gått en törnbeströdd väg från förslag till beslut. Men vi har också sett att det opinionsbildande arbete som inleddes på 30-talet långsiktigt kom att etablera föreställningen om att samhället borde ta ett större ansvar för barnens försörjning. Om denna föreställning nu ställs åt sidan, kommer de försämringar i familjepolitiken som skyntar fram i utredningar att genomföras, något som kommer att drabba kvinnor mer än män. Det talar för att kvinnor har ett särskilt ansvar för att föra frågan om samhällets ansvar för barnens försörjning till förnyad debatt.

Insamlingen av det empiriska materialet har skett inom ett projekt, finansierat av Humanistisk Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet, med titeln "Kvinnornas kunskap och statens politik" (F556/90), vilket härmed tacksamt tillkännages. Tack också till Agneta Stark för värdefulla synpunkter.

Litteratur

- Axelsson, Christina (1992) *Hemmafrun som försvann. Övergången till lönearbete bland gifta kvinnor i Sverige 1968–1981*. Stockholms universitet: Institutet för social forskning 21
- Betänkande 1978/79:LU9 (lagutskottets) *med anledning av proposition 1978/79:12 om underhåll till barn och fränskilda, m.m. jämte motioner*
- Betänkande 1995/96:SoU6 (socialutskottet) *Barnbidrag m.m.*
- Betänkande 1996/97:FiU10 (finansutskottet) *Statsbudget för budgetåret 1997*
- Betänkande 1996/97:SfU3 (socialförsäkringsutskottet) *Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar*
- Ds 1994:81 *En social försäkring. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*
- Ds 1996:2 *Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar*
- Förvaltningspolitik i Norden* (1994) Red. Per Læg Reid & Ove K. Pedersen. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Hobson, Barbara (1990) "No Exit, No Voice: Women's Economic Dependency and the Welfare State" *Acta Sociologica* 33/1990/3
- Lindström, Ulla (1969) *I regeringen: ur min politiska dagbok 1954–1959*, Stockholm: Bonnier
- Lindström, Ulla (1970) *Och regeringen satt kvar!: ur min politiska dagbok 1960–1967*, Stockholm: Bonnier
- Lyttkens, Sonja (1992) "Införande av särbeskattning i Sverige" i *Visionen om jämställdhet*, Stockholm: SNS Förlag

- Municio Larsson, Ingegerd (under utgivning) *Retorik och organisatorisk förändring – föreställningar och begrepp i 90-talets skolreformer*
- Myrdal, Alva och Gunnar Myrdal (1934) *Kris i befolkningsfrågan*, Stockholm: Albert Bonniers Förlag
- Proposition (Kungl. Maj:ts) till riksdagen med förslag till förordning om allmän varuskatt m.m., 1959, nr 162
- Proposition (regeringens) 1975/76:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1976/77
- Proposition (regeringens) 1978/79:12 om underhåll till barn och frånskilda, m.m.
- Proposition (regeringens) 1980/81:118 om ekonomisk-politiska åtgärder. Bilaga I
- Proposition (regeringens) 1990/91:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/91, m.m. (kompletteringsproposition)
- Proposition (regeringens) 1995/96:186 Nya regler för bostadsbidrag
- Proposition (regeringens) 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.
- Proposition (regeringens) 1996/97:1 Förslag till statsbudget. Finansplan m.m.
- Regeringens skrivelse 1990/91:50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna
- Riksförsäkringsverket (1997) *Budgetunderlag*, 1997-02-25
- SFS 1957:284 Lag om utfyllnad av vissa underhållsbidrag
- SFS 1964:143 Lag om bidragsförskott
- SFS 1992:148 Lag om särskilt bidrag till ensamstående med barn
- Socialstyrelsens Allmänna råd 1989:6
- SOU 1936:47 Utredning med förslag rörande förskottering av underhållsbidrag till barn utom äktenskap m.fl.
- SOU 1947:21 Socialvårdskommitténs betänkande XV: Utredning och förslag angående särskilda barnbidrag och bidragsförskott m.m.
- SOU 1963:38 Arbetsföreläggande. Promemoria avgiven av tillkallad utredningsman
- SOU 1964:36 Ökat stöd till barnfamiljer. Promemoria avgiven av familjebereidningen
- SOU 1972:34 Familjestöd. Betänkande avgivet av Familjepolitiska kommittén
- SOU 1983:14 Barn kostar ... Betänkande från familjeekonomiska kommittén
- SOU 1995:26 Underhållsbidrag och bidragsförskott. Betänkande av underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen, del A
- SOU 1995:133 Bostadsbidragen – effektivare inkomstprövning – besparingar. Betänkande av bostadsbidragsutredningen '95
- Statistiska Centralbyrån (1982) *Kvinnor och barn. Intervjuer med kvinnor om familj och arbete*. Sveriges officiella statistik (Information i prognosfrågor 1982:4)
- Statistiska Centralbyrån (1995) *Levnadsförhållanden. Barn och deras familjer 1992–93*. Sveriges officiella statistik (Rapport nr 89)
- Statistiska Meddelanden Be12SM9501 *Folkmängd i hela riket, länen och kommunerna, 31 december 1995*. Sveriges officiella statistik

... *alla sina barn*

- Sundberg, Jacob W.F. (1969) *Familjerätt i omvandling*, Stockholm: P.A. Norstedt & Söner Förlag
- Söderlind, Donald & Petersson, Olof (1986) *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs
- Vestbro, Dick Urban (1992) "Från liberal rörelse till socialistisk kamp mot patriarkatet" *Visionen om jämställdhet*. Stockholm: SNS Förlag
- Visionen om jämställdhet* (1992) Red. Annika Baude. Stockholm: SNS Förlag
- Walin, Gösta (1986) *Föräldrabalken och internationell föräldrarätt*, Stockholm: Norstedts Förlag
- Wittrock, Björn & Lindström, Stefan (1984) *De stora programmens tid*, Stockholm: Akademilitteratur
- Åkerman, Britta (1994) *88 år på 1900-talet. Bland vänner och idéer*, Stockholm: Bokförlaget T. Fischer & Co.
- Åkerström Andersen, Niels (1994) "Danmark: förvaltningspolitiske strategier" *Förvaltningspolitik i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Åström, Gertrud (1992) "En naturlig ordning – Om organisation efter kön" *Kontrakt i kris*, Stockholm: Carlsson Bokförlag

Familjepolitik och yrkesverksamhet bland kvinnor som fött barn – en internationell jämförelse

SIV S. GUSTAFSSON

Ekonomisk teori om familjens beteende (Becker, 1981; Schultz red., 1974; Cigno, 1991) poängterar att beslut om att sätta barn till världen bland annat beror på ekonomiska faktorer. De blivande föräldrarnas yrkesinkomster är därför av betydelse för utvecklingen av födelsetalet i ett land. Alva och Gunnar Myrdal argumenterade redan 1934 för att unga par som önskade starta en familj skulle realisera sina planer endast om de hade råd till det. Deras bok *Kris i befolkningsfrågan* (1934) föregriper därför den moderna ekonomiska teorin om familjen för vilken Gary Becker erhöll Nobelpriset i ekonomi 1992. På trettioalet var Sverige liksom andra västländer plågat av massarbetslöshet och depression. En vanlig åsikt var då att jobben borde reserveras för männen–familjeförsörjarna och att gifta kvinnor som ju ändå var försörjda borde förbjudas att ha jobb. Denna åsikt kom till uttryck i den statliga arbetslöshetsutredningen 1935. Alva Myrdal var huvudsekreterare i den statliga utredningen om gift kvinnas rätt till yrkesarbete som lämnade sitt betänkande 1937. Alva Myrdal och andra feminister lyckades vända debatten om ”gift kvinnas rätt till yrkesarbete” till en debatt om ”den arbetande kvinnans rätt att bilda familj”. (Hatje, 1974). På detta sätt kunde de som befarade en avfolkning av Sverige vinnas för sociala åtgärder som förbättrade barnfamiljernas situation och Sverige fick dessutom som första land i världen en lagstiftning som 1939 förbjöd arbetsgivare att avskeda en kvinna på grund av giftermål, havandeskap eller barnsbörd. Den svenska socialdemokratiska politiken har senare långsamt men säkert utvecklats i en riktning som skall göra det möjligt att förena familj och yrkesliv såväl för män som för kvinnor, bland annat genom särbeskattning 1971, betald föräldraledighet 1974 och utbyggnad av subventionerade daghem framförallt under 1970- och 1980-talen. Sverige är ett föregångsland vad gäller politik med syftet att göra det möjligt att förena yrkesliv och familjeliv: kombinationsstrategin.

I länder som under lång tid dominerats av kristdemokratiska partier såsom Tyskland och Nederländerna, men också Spanien och Italien hindras utvecklingen mot ekonomisk självständighet för kvinnor av brist på infrastruktur som medger yrkesarbete och barnomsorg samtidigt. Resultatet är sjunkande födelsetal och låg förvärvsfrekvens bland småbarnsmödrar. Låg förvärvsfrekvens bland småbarnsmödrar är fortfarande en målsättning bland kristdemokratiska politiker medan de tenderar att se det sjunkande födelsetalet mer som ett resultat av att unga människor blivit mer egoistiska än som ett resultat av kristdemokratisk politik. En åsikt av detta slag uttrycks av de tyska ekonomerna Dieter Bös och Robert K. von Weiszäcker i den renommerade ekonomtidningen *European Economic Review* (1989:345):

Födelsekontroll har gjort det möjligt för folk att uppfylla sin önskan om färre barn i ett samhälle där egoistisk materialism härskar och sociala normer leder till "dubbla inkomster och inga barn" attityder, när barn inte längre är nödvändiga i föräldrarnas företag och där barn inte längre är den bästa försäkringen man kan ha för ålderdomspensionen. (Författarens översättning).

Tyska, irländska och italienska feminister tvekar att sätta likhetstecken mellan kvinnors självständighet och eget jobb enligt Ostner och Lewis (1995:180). Kvinnogrupper med kristdemokratisk uppväxt pläderar för en uppvärdering av vårdarbete med införande av hemmafrulön. På detta sätt saknas i kristdemokratiskt styrda länder en verklig mobilisering av kvinnorna för en politik där kvinnor och män kan ta lika del i vård och försörjning.

I det kristdemokratiskt dominerade Nederländerna stiftades 1924 en lag som förbjöd arbetsgivare att anställa gifta kvinnor. En lärarinna som gifte sig fick därför avsked på bröllopsdagen och 1934 stiftades en särskild lag genom vilken alla då fortfarande anställda gifta lärarinnor, 115 stycken, avskedades. (Kessel, Kuperus & Pott-Buter, 1986:31; Gustafsson, 1994). Efter krigsslutet ändrades arbetsmarknaden i Nederländerna liksom i övrigt i Europa och det blev svårt att rekrytera ogifta lärarinnor eller manliga lärare. År 1947 fick kommunerna dispens från tvånget att avskeda lärarinnor som gifte sig och en rätt att behålla en gift lärarinna på två månaderskontrakt infördes.

I stiftelseurkunden för vad som nu är EU, i den så kallade Romtraktaten, infördes på franskt initiativ artikel 119 som stadgar att kvinnor och män skall erhålla lika lön och löneberoende sociala förmåner för likvärdigt arbete. (Pott-Buter, 1993; Lewis & Ostner, 1995). I den intressanta artikeln om EU:s jämställdhetspolitik av Lewis och Ostner (1995) framgår att framförallt på 1970-talet

förde EU en politik som liknar svensk jämställdhetspolitik men att tiden därefter kännetecknas av få initiativ. I samband med tecknandet av Romfördraget upphävde Nederländerna lagen om förbud för gift kvinna att yrkesarbeta när det gällde statstjänstemän. Lagen förblev gällande för längre eller kortare tid i olika kommuner. Först 1973 fick holländska kvinnor ett skydd motsvarande det som svenska kvinnor fick redan 1939 nämligen förbud för arbetsgivare att avskeda en kvinna på grund av giftermål, havandeskap eller barnafödsel. Under 1970-talet bildades i Nederländerna en statlig jämställdhetskommision och lagar om likalön 1975 och lika behandling 1980 infördes (Pott Buter, 1993:248). I en skrift om fördelar och nackdelar med EU för Nederländerna där cirka 30 olika politikområden behandlas poängterar Traag (1990), som behandlar jämställdhetspolitiken, att EU-medlemskapet enbart har haft fördelar för kvinnors jämställdhet och att förbättringen för kvinnorna kommit som en följd av EU-initiativ och inte av initiativ från den holländska regeringen. Emellertid härskar fortfarande i Nederländerna en negativ attityd mot småbarnsmödrar som är yrkesaktiva och daghemsverksamheten är föga utbyggd. Endast 12 procent av barn 0–3 år har daghemsplats 1994 och endast 0,9 procent av barn 4–12 år (Arachne, dec 1996). Förskolan är inbyggd i grundskolan och börjar när barnet fyller 4 år. För småskolebarn är skoldagen kort och avbruten av lunchpaus där traditionellt mamman hämtar barnet, serverar lunch och sedan går tillbaka med barnet till skolan. Ett ökande antal skolor tar ansvar för barnet också under lunchrasten. Yrkesdeltagandet bland småbarnsmödrar i Nederländerna är bland de lägsta i Europa. År 1991 var siffran 42 procent för kvinnor med barn 0–3 år och 49 procent för kvinnor med barn 3–6 år (Fagan & Rubery, 1995). År 1990 var arbetskraftsdeltagandet 53 procent bland alla holländska kvinnor 16–64 år och 47 procent bland alla gifta kvinnor 16–64 år i Nederländerna (Sainsbury, 1996:105).

Jämförelsen mellan Sverige och Nederländerna visar stora olikheter när det gäller lagstiftningen kring kvinnors yrkesverksamhet. Dessa olikheter påverkar givetvis det ekonomiska utfallet av att välja barn i kombination med yrkesarbete. Den traditionella ekonomiansatsen är att utgå från den institutionella uppsättningen och studera beteendet. En ekonom studerar därför t ex frågan: Hur många småbarnsmödrar yrkesarbetar när det finns subventionerade daghem i jämförelse med när det inte finns för att utröna effekten av daghemsubventioner på yrkesverksamheten (Gustafsson & Stafford, 1992; 1994). I statsvetenskapliga studier är i stället framväxten av en viss politik eller institutionell uppsättning föremål för

studium. En statsvetenskaplig fråga är till exempel: Varför finns det en daghemspolitik i Sverige från 1970-talets början medan i Nederländerna den första ansatsen till daghemspolitik daterar sig till 1991. Detta år kom en politik för att stimulera daghem för yrkesarbetande mödrar för första gången. Tidigare barnomsorg hade varit antingen deltidsskola eller fattigvård (Tijdens & Lieon, 1993). Denna uppsats bygger på författarens forskning kring familjepolitik och arbetskraftsdeltagande bland kvinnor som fött barn i ett antal västländer. Till stor del har denna forskning utförts i samarbete med Cecile Wetzels som disputerar i nationalekonomi vid Amsterdams universitet på detta ämne. Statsvetenskaplig forskning har varit en betydande källa till inspiration som ett komplement till de mikroekonomiska och mikroekonometriska ansatser som är författarens huvudsakliga arbetsmetod. Vårt arbete utnyttjar paneldatamaterial för Sverige, Västtyskland och Storbritannien medan analysen av holländska motsvarande data än så länge väntar på att utföras.

1 Paneldata ger möjlighet till före–efter analyser

Paneldata erhålles genom att samma personer besvarar likalydande frågor vid ett flertal tillfällen. Det mest kända paneldatamaterialet började insamlas vid universitetet i Michigan i USA redan 1968 och innehåller kanske 1000 variabler per år för samtliga vuxna i cirka 6000 hushåll. Vid början av 1980-talet började förberedelserna för insamling av liknande svenska data på initiativ av Anders Klevmarken, det så kallade HUS datamaterialet (Klevmarken & Olovsson, 1993; Klevmarken m.fl., 1990). Samtidigt tog en grupp tyska forskare initiativ till att skapa ett tyskt hushållspaneldatamaterial, det så kallade GSOEP-materialet (German Socio-Economic Panel) som numera insamlas och administreras vid Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) i Berlin (Wagner, Schupp & Rendtel, 1991). Både det tyska och det svenska paneldatamaterialet har som första insamlingsår år 1984. År 1990 började liknande data samlas in också för Storbritannien vid Essexuniversitetet. Det brittiska datamaterialet går under benämningen BHPS (British Household Panel Survey). På basis av dessa tre datamaterial pågår ett forskningsprojekt om familjepolitik och yrkesverksamhet bland kvinnor som fött barn (Gustafsson, Wetzels, Vlasblom & Dex, 1996; Gustafsson & Wetzels, 1997a; 1997b; 1997c). Det brittiska datamaterialet som började insamlas först 1990 innehåller retrospektiva frågor tillbaka till år 1980. I alla tre datamaterialen har vi därför information om födelseår och månad, kvinnans yrkesstatus

(i arbete heltid, deltid, arbetssökande, obetalt arbete i hemmet) per månad före och efter födelsen, vilken paritet (första, andra eller tredje barn) som den observerade födseln utgör. Vi kan alltså följa arbetskraftsstatus månad för månad tills barnet föds och därefter månad för månad efter barnets födelse under den period som data-materialet omfattar. Det vi observerar är ett "fönster" i livscykeln som för de svenska data omfattar åren 1984–1991 för de tyska 1983–1992 och för de brittiska 1980–1992.

I de svenska och tyska materialen har vi förutom denna så kallade "spellinformation" om månadsvisa förändringar i arbetskrafts-status också "survey information" om kvinnans födelseår, utbildning, lön och arbetstid samt hennes eventuella makes eller sambondens födelseår, utbildning, lön och arbetstid på årlig basis, i det tyska materialet, och för 1984, 1986, 1988, 1991 och 1993 för det svenska materialet. Lön och inkomst är variabler som inte kan samlas in retrospektivt eftersom folk inte kan rekonstruera dessa uppgifter för en tidpunkt flera år tillbaka i tiden. Det brittiska datamaterialet innehåller därför dessa uppgifter från och med 1990 medan barnens födelseår och månad utan svårighet kan samlas in retrospektivt. Även månatliga förändringar i arbetskraftsstatus har samlats in retrospektivt av de brittiska forskarna som hävdar att dessa data är tillförlitliga. De brittiska forskarna har till stöd för sin ståndpunkt en forskningsrapport där personer som tillfrågats om sin arbetskraftsstatus år 1980, fem år senare ombads rekonstruera sin månatliga arbetskraftsstatus, och lyckades göra detta med stor överensstämmelse (Dex, 1991).

I tabell 1 återges antalet kvinnor som fött barn efter paritet och antal födslar i paneldatamaterialet för respektive Tyskland, Storbritannien och Sverige. Informationen i Tabell 1 är erhållen genom att söka på "ny familjemedlem genom födsel" i varje undersökningsår för Sverige och Tyskland, medan för Storbritannien informationen är retrospektiv. Detta medför att det i det brittiska datamaterialet finns inga fall där vi observerar endast första barn och så vidare, utan alla födslar är registrerade, medan för de andra två länderna endast födslar som sker under observationsperioden kommer med.

Alla födslar är daterade med månad och år. Nästa programmeringsuppgift i analysen var att formulera variabler för arbetskrafts-status med utgångspunkt från födelsedatumet så att vi kan uttrycka detta som arbetskraftsstatus *t* ex 12 månader före födseln, 3 månader före födseln, 3 månader efter födseln, 12 månader efter födseln etc. På detta sätt ger paneldatamaterialet möjlighet till analyser av arbetskraftsstatus före och efter en viss händelse, i detta fall födsel.

Denna möjlighet finns inte vid så kallade tvärsnittanalyser där man i stället för att analysera arbetskraftsstatusen före och efter är hänvisad till att jämföra arbetskraftsstatusen hos kvinnor som fött barn med andra kvinnor som ännu inte fött barn. En tvärsnittsanalys utesluter därför också analyser av hur många månader en viss kvinna som fött barn ägnat åt barnomsorg på heltid innan hon återvänder i yrkeslivet. Vår uppfattning är att tiden hemma påverkas av familjepolitiken, eftersom familjepolitiken påverkar hushålllets ekonomi på olika sätt i de tre länderna för en given tid av heltids barnomsorg i hemmet. Detta är inte någon originell uppfattning. Samtliga länder som bedriver någon form av familjepolitik gör detta med utgångspunkt från en uppfattning att politiken har effekter på folks beteende. I det följande jämförs familjepolitiken i de tre länderna.

2 Familjepolitik och typ av välfärdsstat

Familjepolitiken i Tyskland, Storbritannien och Sverige skiljer sig åt på viktiga punkter dels i fråga om storleken på de medel som anslås till familjepolitiken och dels i fråga om syftet med åtgärderna. I Tabell 2 har vi klassificerat familjepolitiken som den skulle bli enligt den indelning i typ av välfärdsstat som föreslagits av Esping-Andersen (1990). Subventioner och politiska insatser för familjen är omfattande både i Sverige och Tyskland, medan i Storbritannien familjen betraktas som en privat domän som politikerna inte bör bemöda sig med. Emellertid anslås betydande medel till familjesubventioner av olika slag i både Tyskland och Sverige. Esping-Andersen (1990) karakteriserar USA som det typiska exemplet på en residual välfärdsstat där det offentliga endast ingriper när marknaden såväl som familjen är otillräckliga. Storbritannien har en äldre tradition av mer socialdemokratiskt snitt där en grundläggande folkpension lika för alla utgör ett av inslagen enligt idéer av S. Beveridge (Esping-Andersen, 1990; Sainsbury, 1996). Emellertid har Storbritannien sedan 1980-talets början fjärrat sig alltmer från denna tradition och utvecklats i riktning mot en mer marknadsstyrd ekonomi. Olika toryregeringar hade 1997 haft makten i Storbritannien i 18 år. När det gäller familjepolitiken kan man utan vidare påstå att Storbritannien bör klassas som en liberal eller residual välfärdsstat. Det offentliga har inte bemödat sig om barnomsorg utan lekskolor och daghem har praktiskt taget helt och hållet överlåtits till privata initiativ och marknadslösningar. Man får den kvalitet på barnomsorg som man betalar för. I Tyskland däremot är familjen omhuldad, de tyska "kindergarten" har stått modell för

leksskoleverksamhet i andra länder, ordet "kindergarten" har bland annat införlivats i svenskan och engelskan. Lagstiftad föräldraledighet kan i Storbritannien endast åtnjutas av mödrar, ej av fäder och inkomstkompensation utgår endast under några veckor. Anställningsskyddet under föräldraledighet omfattar numera ett halvt år vilket är en kort tid i jämförelse med den tid som anställningsskyddet i samband med föräldraledighet berättigar till i såväl Tyskland som Sverige. Den brittiska regeringens inställning har varit att frågan om föräldraledighet hör till de individuella anställningskontrakten och därför har en del arbetstagare bättre villkor för föräldraledighet än vad som gäller för flertalet.

Tabell 1 *Antalet kvinnor som fött barn fördelade efter paritet och antal födselar i paneldatamaterialet.*

	Västtyskland	Storbritannien	Sverige
endast första barn	283	355	59
endast andra barn	111	a	51
endast tredje barn	52	a	50
första och andra barn	157	440	60
andra och tredje barn	34	a	19
första, andra och tredje barn	28	139	8
Totalt antal kvinnor som fött barn	665	934	247

Källa: Gustafsson & Wetzels, 1997b

Enligt indelningen i Tabell 2 ser det ut som om Sverige och Tyskland skulle föra ungefär samma familjepolitik men detta är ett sken som bedrar. Syftet med den tyska familjepolitiken är nämligen ett helt annat än syftet med den svenska familjepolitiken. Esping-Andersens (1990) välfärdsstatstypologi har kritiserats för att inte beakta olika utfall för män och kvinnor av Sainsbury (1994, 1996) och av andra författare i antologin om genderaspekter på välfärdsstaten som hon redigerat. (Sainsbury, red., 1994). Sainsbury (1994; 1996; 1997) betecknar Esping-Andersens typologi som "mainstream", huvudfåran i statsvetenskaplig forskning, en beteckning som hans arbete utan vidare förtjänar på grund av det stora inflytande på andra samhällsvetenskapliga forskare i ett flertal discipliner som denna skrift medfört. I ett senare arbete av Esping-Andersen (1996) om välfärdsstaterna på den europeiska kontinenten har problemet med försörjarmodellen fått ett så stort utrymme att det till och med ingår i titeln på hans artikel. Han skriver bland annat:

Bristen på samhälleliga tjänster motverkar kvinnors ökande önskan att yrkesarbeta och hjälper till att förklara Europas sysselsättningsstagnation. När kvinnor ändå önskar yrkesarbeta och eftersom höga lönekostnader gör privata marknadsalternativ obetalbara medför systemet en allvarlig valsituation mellan antingen yrkeskarriär för kvinnan eller barn. Det är i dessa termer vi måste förstå varför Italien och Spanien idag har världsrekordlåga födelse-tal. (Författarens översättning). (Esping-Andersen, 1996:67).

Man får väl tolka detta citat så att genderanalysen av välfärdsstaten har trängt igenom till huvudfåran. Familism kännetecknar den tyska familjepolitiken och genomsyrar också skattepolitik och socialpolitik i övrigt.

Lewis (1992) och Sainsbury (1994; 1996; 1997) skiljer mellan den manliga försörjarmodellen och den individuella modellen för utformning av socialpolitiken. Sainsburys klassificering av olika dimensioner av socialpolitik enligt de två modellerna återges i min översättning i Tabell 3. Vi kan klassa socialpolitiken i enlighet med i vilken grad den är utformad enligt idén att mannen är försörjare och kvinnan vårdare och försörjd eller om den är utförd enligt idén att män och kvinnor har lika roller och är både försörjare och vårdare. Som nämnts i inledningen till detta kapitel tog Sverige redan på 30-talet viktiga steg i riktning mot individmodellen vilka sedan följts av andra viktiga reformer i riktning mot individmodellen såsom särbeskattnings 1971, rätt till föräldraledighet för både mamman och pappan 1974, full sysselsättning och arbetsmarknadspolitik omfattande såväl kvinnor som män från och med 1968 (Gustafsson, 1984; 1994; Sainsbury, 1996).

Tabell 2 Familjepolitik och typ av välfärdsstat i Storbritannien, Tyskland och Sverige enligt Esping-Andersens typologi

	Liberal	Konservativ Korporatistisk	Socialdemokratisk
Land	Storbritannien	Tyskland	Sverige
Subventioner och politiska insatser för familjen	små	stora	stora
barnomsorg	privat eller marknad	kindergarten = deltidsskola subsidierad	subventionerade kommunala daghem
föräldraledighet	kort med liten inkomst-kompensation	lång med inkomst-kompensation	lång med inkomst-kompensation

Källa: Författaren

Tabell 3 Skillnader i socialpolitiken mellan försörjarmodellen och individmodellen enligt Sainsburys typologi

Dimension	Mannen som försörjare modellen	Individmodellen
Familjeideologi	Fördelar för gifta Arbetsfördelning Mannen = försörjare Hustrun = vårdare	Ingen privilegierad familjeform Lika roller Pappan = försörjare/vårdare Mamman = försörjare/vårdare
Rätt till stöd	Olika mellan makar	Enhetlig
Bas för rätt	Försörjare	Medborgarskap eller boende
Bidragsmottagare	Hushållsföreståndare	Individ
Bidragsenhet	Hushåll eller familj	Individ
Enhet för sociala avgifter	Hushåll	Individ
Skattesystem	Sambeskattning Avdrag för försörjda hushållsmedlemmar	Särbeskattning Lika grundavdrag
Arbetsmarknadspolitik	Prioritet för män	Siktat på båda könen
Vårdområde	Huvudsakligen privat	Starkt statligt inflytande
Vårdarbete	Obetalt	Inslag av betalt arbete

Källa: Författarens översättning av Tabell 2.1 (Sainsbury, 1996:42)

I Tyskland däremot är familjepolitiken, inkomstskatten och annan socialpolitik utformad enligt försörjarmodellen. Vad gäller inkomstskatten är idealet att familjer med lika inkomst oavsett om inkomsten intjänats av endast mannen eller till lika delar av mannen och kvinnan skall beskattas med samma skattesats. Idén om skatt efter försörjningsbörda har utformats enligt tudelningsprincipen, vilken innebär att mannens och kvinnans inkomst sammanräknas och beskattas som om vardera maken tjänat hälften. Konsekvensen är att den sekundära inkomsten vilket i de flesta fall är liktydigt med kvinnans inkomst blir beskattad med den marginalskattesats som gäller för hushållet i dess helhet, det vill säga de första 1000 DM som kvinnan tjänar blir beskattade med samma skattesats som ökningen från 50.000 till 51.000 DM för mannen (Gustafsson, 1992).

Resultatet är en betydande tröskel för kvinnor att lämna hemmafrustatusen efter en födsel för att kombinera yrkesarbete och barn. Denna tröskel förstärks av att inkomsten också måste räcka till för att betala barnomsorg och svårigheter att överhuvudtaget

finna adekvat barnomsorg. Den tyska försörjningsmodellen visar inga tecken på att utvecklas i en riktning mot en individmodell, vilket däremot är fallet i Nederländerna. Tvärtom har grundavdragen och extra grundavdrag per barn nyligen höjts. De som förespråkar familism i skattepolitiken kan stödja sig på den tyska grundlagen som innehåller en paragraf som tolkats som att särbeskattning strider mot grundlagen och att skatt inte kan utgå på ett belopp som utgör minimiinkomst för att undgå fattigdom (Zimmermann, 1993; tyskt TV-program, hösten 1995).

I Tabell 4 återges några viktiga inslag i familjepolitiken i de tre länderna med ungefärligen gällande belopp och regler för år 1996. Den tyska sambeskattningen enligt tudelningsprincipen är i kraft sedan 1948. Sverige införde obligatorisk särbeskattning 1971, som då ersatte ett skattesystem som var än mer ogynnsamt för sekundära inkomster än det nuvarande tyska, eftersom det inte hade någon tudelningsprincip, varigenom progressiviteten i inkomstskatten slog än hårdare för gifta kvinnor som ville lämna hemmafrustatusen och börja yrkesarbeta (Elvander, 1974). Storbritannien införde särbeskattning av svensk modell 1991 men har som en eftergift åt enförsörjarfamiljen behållit ett grundavdrag som kan nyttjas av andra maken. Därtill finns ett grundavdrag som ej kan överföras på den andra maken och Sainsbury (1996) anger detta individuella grundavdrag som ett skäl till att brittiska kvinnor förvärvsarbetat mer än holländska kvinnor sedan 1960-talet. Grundavdragen är väsentligt större i såväl Tyskland och Storbritannien än vad som gäller i Sverige, vilket resulterar i fler skattebetalare även för små inkomster. I Tyskland finns ett stort barnavdrag i inkomstbeskattningen medan varken Storbritannien eller Sverige har något barnavdrag.

Tabell 4 Familjepolitik i Tyskland, Storbritannien och Sverige 1996

	Tyskland	Storbritannien	Sverige
INKOMSTSKATT			
Skatteregim	sambeskattning; tudelning sedan 1948	särbeskattning sedan 1991	särbeskattning sedan 1971
Grundavdrag som får utnyttjas av maken	DM 5616	£ 1720 ± DM 3800	nej
Grundavdrag som ej kan överlätas	nej	£ 3445 ± DM 7700	SEK 10 000 ± DM 2200
Skatteavdrag för barn	DM 6264	nej	nej
FÖRÄLDRALEDIGHET			
Anställningsskydd	24 månader	6,7 månader	18 månader
Föräldrapenning	90 % av inkomsten, 6 veckor; max DM 600/m, 6 månader; därefter inkomstprövad upp till 24 månader	90 % av inkomsten, 6 veckor; £ 30, 12 veckor	75 % av inkomsten, 15 månader
Barnbidrag	DM 200/månad första + andra barnet DM 300/månad för tredje och senare barn	£ 10/vecka ± DM 90/månad första barnet ± DM 70/månad för andra och senare barn	SEK 750/månad ± DM 170 alla barn
Barnomsorg täckningsgrad	kindergarten deltidsförskola 64 % barn 3–6 år 9 % heldags daghem för barn 3–6	privat	heltidsomsorg i kommunala daghem ca 51 % 1–2 år ca 60 % 3–5 år

Källa: Gustafsson, Wetzels, Vlasblom & Dex, 1996

Anställningsskyddet i samband med barnafödande och föräldraledighet omfattar i Tyskland 24 månader, i Sverige 18 månader och i Storbritannien inte fullt 7 månader. Den långa föräldraledigheten i Tyskland ger dock väsentligt mindre inkomstkompensation än i Sverige. Modern får 90 procent av inkomsten under 6 veckor, därefter ett månatligt belopp på 600 DM under 6 månader oavsett hur mycket hon tjänade före nedkomsten. Efter sex månader är föräldrapenningen inkomstprövad mot makens inkomst men den kan utgå med 600 DM per månad under hela föräldraledigheten, 24 må-

nader. Därtill får den tyska familjen barnbidrag som utgår med 200 DM per månad för det första och det andra barnet och för att ytterligare underlätta för stora barnfamiljer utgår förhöjt barnbidrag från och med tredje barnet. Barnbidragen i Tyskland är större än de svenska. Ytterligare stöd för de tyska barnfamiljerna är kindergartenversamheten dit majoriteten av tyska barn i åldern 3–6 år går för lekskoleverksamhet ett par timmar om dagen.

Med all denna familjepolitik och bidrag till familjerna förväntar sig de tyska kristdemokraterna att födelsetalet skall öka men det gör det inte. Den kvinna som vill kombinera yrke och familj i Tyskland står nämligen inför en nästan omöjlig uppgift (Ostner, 1993). Den kristdemokratiska propagandan att barn behöver sina mödrar hemma skapar ett stigma mot arbetande mödrar. Där finns mycket få heldagsdaghem, uppskattningsvis nu för 9 procent av förskolebarnen (Katarina Spiess, 1996). Skoldagen är utformad för barn till duktiga hemmamammor. Den förutsätter att barnen körs till skolan av mamman som sedan lagar huvudmåltiden vid ett-tiden på dagen (Mittagessen) när lärarna har gjort sitt. Därefter skall mamman hjälpa barnen med läxorna som är utformade så att de förutsätter en vuxens medverkan. Om läraren är sjuk skaffas inte någon vikarie utan barnen skickas hem. Skoldagen börjar och slutar vid olika tidpunkter varje dag och mamman måste hålla reda på barnets skolschema. Skoldagens längd i olika europeiska länder har noterats av Rubery, Fagan & Maier (1995). Kontrasten i förhållandena mellan en tysk mamma som vill förvärvsarbeta och en svensk mamma som vill göra det är mycket stora. Den svenska mamman kan förvänta sig visst delat ansvar från pappan när det gäller föräldraledighet, tillgång till heldagsdaghem ibland efter någon väntetid, 75 procent av inkomsten under 12 månader oavsett om pappan eller mamman är föräldraledig, flexibelt uttag av föräldraledighet och sammanhållen skoldag. Den sammanhållna skoldagen, vilken innebär att skolan börjar vid samma tid varje dag, att en varm måltid serveras vid lunch, att det är skolans ansvar att finna en lärarvikarie när detta krävs, att håltimmar undvikes och att läxläsning i princip skall ske på skolan för yngre skolbarn, utgör en värdefull tillgång för föräldrar som vill kombinera yrke och familj.

3 Ekonomisk teori om kvinnors arbetskraftsdeltagande och barnafödande

Den ekonomiska teorin om barnafödande och kvinnors arbetskraftsdeltagande (Willis, 1973; Becker, 1981; Cigno, 1991) poäng-

terar att beslut om barnafödande och arbetskraftsdeltagande är simultana beslut. Den första modellen av detta slag utformades av Willis (1973). I hans modell bestämmer ett par vid äktenskapets ingång hur många barn de önskar och hur mycket kvinnan skall yrkesarbeta. Besluten beror av mannens förväntade livsinkomst, kvinnans lönekapacitet (earnings capacity) och parets värdering av barn i förhållande till vuxenkonsumtion. Utfallet kan bli olika beroende på inkomsten netto efter skatt och barnomsorgskostnader även för par som har samma värdering av barn mot vuxenkonsumtion, eller samma grad av egoism för att tala med Bös och Weiszäcker (1989). Kvinnan däremot måste i denna modell göra en avvägning mellan yrkesarbete med viss betald barnomsorg och egen tid i omsorg om barnen. Kvinnans lön eller förtjänstkapacitet beror på hennes innehav av kunskapskapital vid äktenskapets ingång samt hennes förmåga att öka detta kunskapskapital genom deltagande i yrkeslivet. På vanlig svenska beror lönen på utbildning och yrkeserfarenhet. Genom denna formulering blir det tydligt att inte bara familjeinkomsten utan också kvinnans lön påverkar beslut om antalet barn och kvinnans yrkesarbete. Dessutom finns det två komponenter, en inkomsteffekt och en substitutionseffekt. Ju högre lön en kvinna har desto mer sannolikt är det att hon vill ha barn eftersom hon har råd med det, det vill säga inkomsteffekten. Samtidigt har en kvinna med hög potentiell lön en större alternativkostnad för att vårda barnet själv på heltid eftersom hon går miste om en större förtjänst, det vill säga substitutionseffekten. Från mannens inkomst utgår i Willis modell ingen substitutionseffekt eftersom han förutsätts arbeta heltid och helår genom livet. Det är fullt möjligt att utveckla modellen så att mannens arbetskraftsdeltagande och inkomst också blir endogena faktorer i modellen på samma sätt som kvinnans. De resultat som vi visat på för kvinnan gäller då också för mannen. Den tyska kristdemokratiska politiken räknar endast med inkomsteffekten och inte med substitutionseffekten i parens beslut att skaffa barn. Implicit är politiken utformad från en modell som den nationalekonomiska teorin för länge sedan lämnat på grund av att den är alltför förenklad och ger felaktiga prediktioner om beteendet. Med en sådan modell kan det faktum att inkomstökningar till försörjaren inte leder till högre fertilitet endast tolkas som en förändring av smaken, det vill säga att unga par blivit mer egoistiska och vill ha ännu högre inkomst för att tala med Bös & Weiszäcker (1989).

Willis modell förutsätter en hushållsnyttofunktion och kan därför inte hantera en situation där kvinnan får en större nytta av en egen inkomstökning än av hennes makes inkomstökning. För att

hantera detta måste man arbeta med en modell där vardera maken har en egen nyttofunktion. Detta har varit en punkt på vilken kritiken mot nationalekonomisk teori varit hård, bland annat från feministiskt håll och från icke-ekonomer. Det är matematiskt mycket mer komplicerat att formulera en sådan modell men det har kunnat lösas med hjälp av spelteori. Den traditionella nationalekonomiska modellen som löses med nyttomaximering under bivillkor med hjälp av Lagrange-multiplikator duger därför inte. Den tyska nationalekonomen Notburga Ott (1992) visade i sin avhandling att i en spelteoretisk modell, där kvinnan antogs få mera nytta av egen inkomst än av mannens inkomst, skulle många par avstå från att skaffa barn på grund av att det blir en omfördelning så att hennes nytta minskar medan hans nytta och den gemensamma nyttan av att ha ett barn skulle ha blivit större om de valt barnet. Ett skäl till att makens inkomst inte är likvärdig med egen inkomst för kvinnan är de ökande riskerna för skilsmässa. Den kristdemokratiska arbetsfördelningen med mannen som försörjare och kvinnan som vårdare är ytterligt negativ för kvinnan för det fall hon lämnar äktenskapet och inte har del i mannens inkomst längre. Detta har det kristdemokratiska Tyskland insett. Därför skyddas kvinnorna av skilsmässolagar som gör det dyrt för försörjaren att skilja sig från vårdaren och vårdaren har rätt till del i mannens pension i förhållande till äktenskapets längd även för det fall äktenskapet slutar i skilsmässa. Även om det är dyrt för mannen att skilja sig i Tyskland, han måste räkna med att betala 3/7 av sin nettoinkomst i underhåll till sin exhustru om det finns minderårigt barn eller om äktenskapet varat länge och hon inte har förvärsarbetat under lång tid, så innebär detta ändå inte att frånskilda kvinnor har en tryggad ekonomisk situation eftersom 3/7 av den frånskilde mannens genomsnittliga inkomst oftast inte räcker till en inkomst som garanterar socialt minimum. Därtill kommer att vid en stor del av skilsmässorna inget underhåll utdöms, enligt empiriska undersökningar från Hannover 50 % av fallen och Berlin 61 % av fallen (Berghahn & Fritsche, 1991:160–161). (Se Cigno, 1991, kapitel 5 om ekonomiska motiv för skilsmässolagar.) Liknande lagar gäller också i Nederländerna, men inte för de kvinnor som nu är unga. Den så kallade "1990-generationen" som består av kvinnor som år 1990 fyllde 18 år förutsätts vara ekonomiskt självförsörjande.

För vår paneldataanalys av barnafödande och arbetskraftsdeltagande i Sverige, Storbritannien och Tyskland behöver vi fundera över vad den ekonomiska teorin ger för prediktioner för beteendet i frånvaro av familje-, skatte- och socialpolitik för att sedan utrö-

na hur de skillnader i politiken som diskuterats ovan kan komma att resultera i skillnader i beteendet mellan de tre länderna. Från ekonomisk teori kan man härleda att en kvinna med mycket humankapital, det vill säga utbildning och yrkeserfarenhet och en stor lönekapacitet (earnings capacity) har en större anledning att yrkesarbeta och därför är mer benägen att återvända i yrkesarbete efter barnafödande, alltså en positiv effekt från kvinnans humankapital. Enligt kristdemokratisk modell skulle hon inte yrkesarbeta om mannens inkomst är tillräckligt hög. Vi har en negativ effekt från mannens inkomst på kvinnans återvändande till yrkeslivet. När det gäller valet av tidpunkt för första barnets födelse talar inkomsteffekten under antagande av positiv tidspreferens (man har större glädje av något gott nu än i framtiden) för att högavlönade par skaffar barn tidigare. Substitutionseffekten talar för att en högutbildad kvinna inte bör avbryta karriären under den del av livscykeln då lönekurvan är brantast. Av denna anledning kan vi vänta oss att högutbildade kvinnor skaffar barn senare. Som alltid är det en empirisk fråga om substitutionseffekten är större än inkomsteffekten. När det gäller beteendet efter första barnet tror vi att de mest effektiva kvinnorna antingen skaffar sig ett andra barn relativt snart, eller återvänder till arbetslivet relativt snart. Detta problem kan formuleras som en så kallad "competing risk model" och ekonometriker utvecklar metoder att skatta sådana modeller (Opheim & Jonker, 1996). I det följande skall ett antal resultat presenteras från ett publicerat arbete (Gustafsson, Wetzels, Vlasblom & Dex, 1996) och ett antal pågående arbeten (Gustafsson & Wetzels, 1997a, 1997b, 1997c).

4 Sysselsättningsstatus runt födseln – några resultat från paneldataanalyserna

Analysen avser de kvinnor som under den studerade perioden fött ett eller flera barn. I Tabell 5 återges arbetskraftsstatusen för första barnets födelse. Ett år före första barnets födelse betraktar vi som en tidpunkt innan det framtida moderskapet har utövat något inflytande på arbetskraftsstatus.

I Tabell 5 återges också den indelning i arbetskraftsstatus som alla tre paneldatamaterialen omfattar månad för månad för alla individer som ingår i undersökningen. Genom internationellt samarbete har frågorna ställts på ett liknande sätt, så att jämförbarhet kan uppnås mellan datamaterialen. Det framgår av tabellen att kvinnor som ännu ej är gravida med sitt första barn till övervägande delen är heltidssysselsatta. Den enda gruppen i Tabell 5 för vil-

ken detta inte gäller är för kvinnor i Västtyskland som har utländsk nationalitet. I det tyska datamaterialet har ett särskilt urval dragits bland i Västtyskland bosatta med grekisk, italiensk, spansk, turkisk eller jugoslavisk nationalitet vid paneldatamaterialets första år nämligen 1984. Denna grupp kallas fortsättningsvis "utländska kvinnor i Västtyskland". Bland dessa kvinnor återfinns 27,4 procent i kategorin obetalt arbete i hemmet. Heltidsarbete är mest förekommande bland östtyska kvinnor och minst förekommande bland utländska kvinnor i Västtyskland, följt av svenska kvinnor som innan de blivit gravida med sitt första barn redan i stor utsträckning arbetar lång deltid. Det är ovanligt att vara studerande 12 månader före första barnets födelse. Den högsta siffran finner vi bland utländska kvinnor i Västtyskland. Endast i Sverige är föräldrapenningen beräknad på basis av inkomsten före barnets födelse varför det finns ett incitament att först ha ett jobb innan man börjar med en familj. På grund av detta incitament hade man kunnat vänta sig att svenska kvinnor i mindre grad än kvinnor i de andra länderna skulle gå direkt från studier till att föda barn. Detta visar sig inte vara fallet, vilket man kanske kan tolka som att kvinnorna inser att det är i deras intresse att ha en fot på arbetsmarknaden innan man skaffar barn, även om det inte är så tydliga incitament i föräldraförsäkringen som det är i Sverige.

Tre månader före första barnets födelse har man i regel inte i något av länderna någon laglig rätt till havandeskapsledighet, såvida man inte har speciella fysiska problem. Ändå sker, vilket framgår av tabell 5, en anpassning nedåt av andelen kvinnor som är heltidssysselsatta. I Storbritannien återfinns den största delen av de kvinnor som lämnat heltidsarbete i stället i kategorin obetalt arbete i hemmet medan en överraskande stor andel av de svenska kvinnorna när 3 månader återstår till födseln är tjänstlediga. Datamaterialet skiljer här inte mellan olika orsaker till tjänstledighet (sjukdom, havandeskapsledighet, semester) utan dessa har sammanslagits till en rubrik.

Tabell 5 Arbetskraftsstatus 12 respektive 3 månader före första barnets födelse bland kvinnor i Tyskland, Sverige och Storbritannien

	Västtyskland				Östtyskland		Sverige		Storbritannien	
	Tyskar		Utl. nat. *							
	12 m	3 m	12 m	3 m	12 m	3 m	12 m	3 m	12 m	3 m
Sysselsatt heltid	75,6	67,7	48,2	40,0	83,0	66,1	56,9	51,1	73,7	47,3
Sysselsatt deltid	6,3	5,2	6,1	2,7	2,1	12,9			5,1	4,0
därav 25–34 tim/v							18,1	9,1		
< 25 tim/v							12,5	11,4		
Under utbildning	5,6	4,1	7,3	3,8	8,5	6,5	6,9	5,7	5,2	1,4
Tjänstledig	3,6	3,7	1,8	3,2	0,0	1,6	4,2	14,8	1,1	9,1
Arbetssökande	3,6	7,7	4,9	7,6	6,4	12,9	1,4	2,3	5,0	5,8
Obetalt arbete i hemmet	4,7	9,0	27,4	41,1	0,0	0,0	0,0	2,3	9,0	31,0
Pensionär	0,6	0,4	0,6	0,5	0,0	0,0	-	-		
Annat	0,0	2,2	3,7	1,1	0,0	0,0	0,0	3,4	0,5	1,4
Antal	447	465	164	185	47	62	72	88	946	943

Källa: Gustafsson, Wetzels, Vlasblom & Dex, 1996 Tabell 3
 Data i Tyskland: GSOEP Väst 1983–1992, Öst 1990–1992,
 (* Endast grekisk, italiensk, spansk, turkisk och jugoslavisk)
 Sverige HUS 1984–1992
 Storbritannien BHPS 1992 och retrospektivt 1980–1991

I tabell 6 har vi slagit samman gruppen heltidssysselsatt och deltidssysselsatt till gruppen sysselsatt, det vill säga med betalt arbete. Övriga grupper från Tabell 5 är sammanslagna till gruppen ej med betalt arbete, i korthet hemma. Vi valde att studera sysselsättningsgraden 3 månader före födseln och 24 månader efter födseln därför att havandeskaps/föräldraledighet 3 månader före födseln ännu ej utgår och 24 månader efter födseln som regel är avslutad. I den vänstra delen av Tabell 6 är alla observationer för vilka vi känner sysselsättningen respektive 3 månader före och 24 månader efter födseln redovisade.

Tabell 6 Förändring av arbetskraftsstatus från 3 månader före till 24 månader efter barnets födelse bland kvinnor i Tyskland, Sverige och Storbritannien

	Sysselsättningskvot				Övergångar				Total	n
	3 m före		24 m efter		ee	eh	he	hh		
	lfp	n	lfp	n						
Västtyskland 1983-1992										
Tyska kvinnor										
Första barnet	72,9	465	39,5	339	32,6	41,9	6,9	18,6	100,0	334
Andra barnet	37,3	327	36,1	219	25,1	10,5	11,0	53,4	100,0	219
Tredje barnet	31,4	121	27,1	85	18,8	14,1	8,2	58,8	100,0	85
Västtyskland 1983-1992										
Kvinnor med utländsk nationalitet										
Första barnet	42,7	185	35,1	111	24,8	16,5	11,0	47,7	100,0	109
Andra barnet	32,6	132	28,6	91	20,0	11,1	7,8	61,1	100,0	90
Tredje barnet	31,9	72	33,3	51	26,0	8,0	6,0	60,0	100,0	50
Östtyskland 1990-1992										
Första barnet	79,0	62	39,0	41	37,8	43,2	2,7	16,2	100,0	32
Andra barnet	70,5	44	61,3	31	48,4	29,0	12,9	9,7	100,0	31
Tredje barnet	61,5	13	50,0	8	12,5	50,0	0,0	37,5	100,0	8
Sverige 1984-1993										
Första barnet	71,6	88	57,8	83	46,7	29,3	12,0	12,0	100,0	75
Andra barnet	57,3	103	73,0	100	49,9	7,0	25,7	17,4	100,0	87
Tredje barnet	74,1	54	70,6	51	51,0	24,5	18,4	6,1	100,0	49
Storbritannien 1980-1992										
Första barnet	52,6	836	34,3	726	22,7	28,1	11,6	37,6	100,0	726
Andra barnet	28,7	547	37,6	425	20,0	6,1	17,4	55,5	100,0	425
Tredje barnet	30,9	156	33,6	110	19,1	4,5	14,5	61,8	100,0	110

Källa: Gustafsson, Wetzels, Vlasblom & Dex, 1996, Tabell 4

Data: se Tabell 5 ovan.

Teckenförklaring:

lfp = sysselsatt heltid + deltid

ee = sysselsatt före och efter

eh = sysselsatt före och hemma efter

he = hemma före och sysselsatt efter

hh = hemma före och hemma efter

n = antal observationer

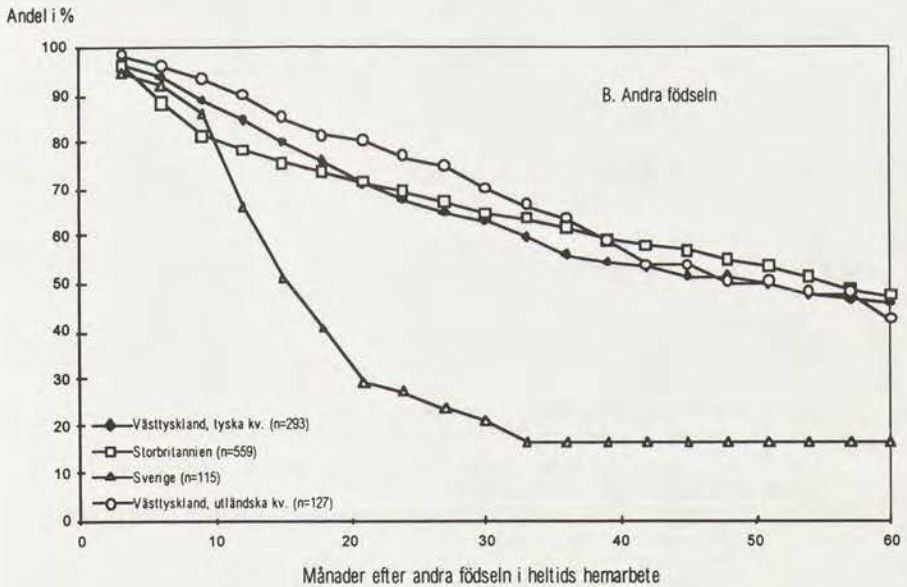
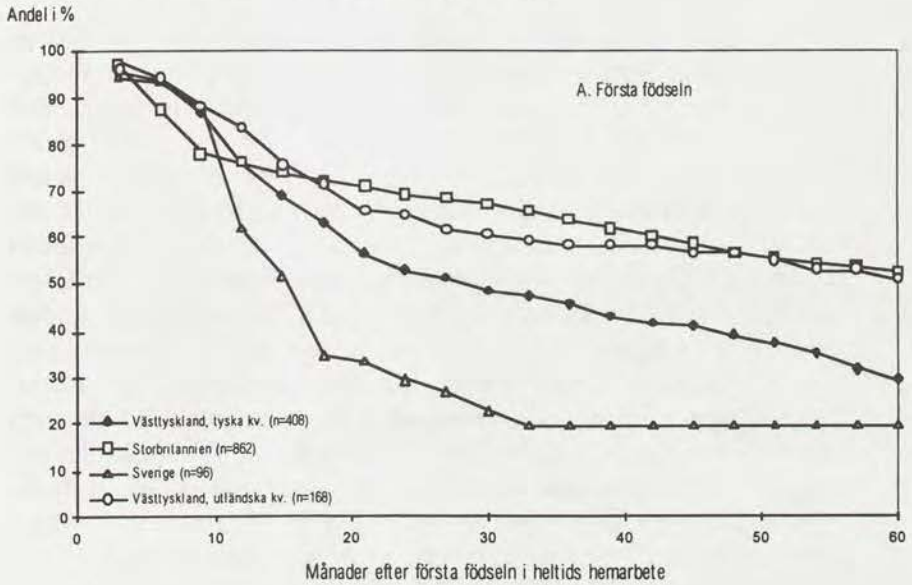
I den högra delen av tabellen återges endast observationer som inte är censurerade, det vill säga för kvinnor för vilka vi vet deras sys-

selsättningsstatus såväl 3 månader före som 24 månader efter födseln. Vi har färre observationer för analys av övergångar i den högra delen av tabellen än i den vänstra delen av tabellen på grund av att vi observerar en förhållandevis kort period. För östtyska data är det endast 3 år eftersom dessa data, efter modell från det västtyska materialet, började insamlas först efter den tyska återföreningen. Att den östtyska datainsamlingen kunde starta redan 1990 är en stor prestation av ledningen för det tyska datamaterialet vid DIW i Berlin. Den högra delen av Tabell 6 som visar flödena mellan yrkesarbete och hemarbete visar intressanta skillnader mellan de undersökta grupperna av kvinnor som fött barn. Kategorin ee (sysselsatt före och efter födseln) är absolut störst bland svenska kvinnor medan för de svenska kvinnorna kategorin hh (hemma både före och efter födseln) är minst. Som god tvåa kommer de östtyska kvinnorna, vilket visar att det höga arbetskraftsdeltagandet som de östtyska kvinnorna vände sig vid under sovjettiden består under den närmaste tiden efter återföreningen åtminstone. Mönstret för västtyska kvinnor är till stor del att lämna arbetskraften vid första barnets födelse och sedan förbli hemma. Framförallt är detta fallet för västtyska kvinnor som föder sitt andra och tredje barn, för vilka kategorin hh omfattar mer än hälften av kvinnorna. Kategorin hh är också för brittiska kvinnor den största gruppen vilket visar att det bland brittiska mödrar är mindre vanligt att kombinera yrke och familj när man har småbarn.

I Figur 1 använder vi den månadsvisa informationen över arbetskraftsstatus för att utröna hur många månader en kvinna som fött barn ägnar sig heltid åt vård av barn i hemmet. Det framgår av figuren att det praktiskt taget inte är någon skillnad mellan de fyra grupperna av mödrar de första 9 månaderna. Under denna tid är regeln att vara hemma på heltid såväl i Sverige och Tyskland som i Storbritannien. Den kurva som ligger lägst under de första 9 månaderna såväl för första födsel som för andra födsel är kurvan för Storbritannien. Man kunde kanske befara att i ett land med kort tid av anställningsskydd i samband med födsel och liten ersättning under föräldraledigheten ett antal kvinnor skulle se sig nödsakade till ett tidigt återinträde i arbetskraften. Det faktum att den brittiska kurvan ligger lägst ger en antydning om en sådan effekt men den är långt ifrån dramatisk. Enligt en amerikansk analys (Waite, 1992) var i USA en fjärdedel av mödrarna i heltids yrkesarbete när barnet fyllde 3 månader, vilket är väsentligt högre än de cirka 15 procent på heltid eller deltid vid 9 månader som vi observerar för Storbritannien.

Från och med den nionde till tolfte månaden faller den svenska kurvan kraftigt och avviker från kurvan för de andra länderna. Den svenska kurvan för heltids hemarbete planar ut vid 15 till 20 procent av mödrarna efter cirka 30 månader både efter första och efter andra barnets födelse. För västtyska kvinnor finns en intressant skillnad i beteendet efter första barnets födelse och efter andra barnets födelse. Efter första barnets födelse fortsätter kurvan för heltids hemarbete att minska och kurvan för tyska kvinnor till skillnad från kurvan för immigrantkvinnor i Västtyskland faller till en nivå vid 60 månader som inte ligger alltför mycket högre än den svenska kurvan. Kurvan för att förbli i heltids hemarbete för västtyska kvinnor efter andra barnets födelse överensstämmer däremot med kurvorna för utländska kvinnor i Västtyskland och för brittiska kvinnor. Denna skillnad mellan förstabarnsmödrar och andra barnsmödrar är i överensstämmelse med en observation att en tysk kvinna som vill fortsätta sin yrkeskarriär och redan har ett barn tvekar att skaffa ett andra barn eftersom hon med stor svårighet klarar av att ha ansvar för ett barn i den tyska kristdemokratiska miljön. Med två barn i olika ålder är det två skolscheman och två läxuppgifter som mamman måste ta ansvar för, uppgifter som den svenska skolan inte lägger på föräldrarna. Emellertid har vi ännu inte undersökt denna hypotes att tyska kvinnor som vill kombinera yrke och familj i större utsträckning nöjer sig med ett barn än vad som gäller för svenska kvinnor.

Figur 1 Heltids hemarbete.
Övre diagrammet: efter första födseln
Nedre diagrammet: efter andra födseln



5 Val av tidpunkt för barnafödande – några resultat från paneldataanalyserna

I vårt datamaterial som omfattar för Tyskland 10 år, för Sverige 10 år och för Storbritannien 13 år, har vi som påpekats ovan (tabell 1) observationer endast för en del av kvinnans livscykel. För somliga observerar vi första barnets födelse, för andra såväl första som andra barnets födelse och för ytterligare en mindre grupp kvinnor såväl första, andra som tredje barnets födelse. Det är naturligtvis fullt möjligt att kvinnor som inom observationsperioden föder sitt första barn, senare efter observationsperiodens slut kommer att föda sitt andra barn. Ju längre observationsperioden är dess mindre är risken att sådana så kallade censurerade observationer finns i materialet. Observationer kan vara censurerade till vänster, det vill säga vi observerar beteendet kring den andra födseln men inte kring den första och de kan vara censurerade till höger, det vill säga vi vet inte om den första födseln kommer att följas av flera. Vår ekonomiska teori säger att beslut om att föda barn och yrkesarbete sett i ett livscykelperspektiv är ett simultant beslut.

Tabell 7 Moderns ålder vid första barnets födelse. Medelvärden

	Västtyskland	Storbritannien	Sverige
Mödrar med högre utbildning			
Första födsel	29.3	27.3	29.6
Första och andra födsel	28.4	27.2	30.2
Första, andra och tredje födsel	25.8	24.6	–
Mödrar med lägre utbildning			
Första födsel	26.6	25.4	27.1
Första och andra födsel	25.3	24.1	26.6
Första, andra och tredje födsel	23.7	21.9	–

Högre utbildning motsvarande studentexamen eller högre.

Lägre utbildning ej avlagt studentexamen eller motsvarande.

Mödrar med högre utbildning, procent av samtliga mödrar Västtyskland 27,3, Storbritannien 23,2 och Sverige 28,9.

Källa: Gustafsson och Wetzels, 1997b. Bearbetning av GSOEP (1983–1992), HUS (1984–1993), BHPS (1980–1992).

I detta avsnitt redovisas några resultat av våra försök att analysera vilka bestämningsfaktorer som har betydelse för valet av tidpunkt för barnafödande och yrkesarbetets inplacering i tiden. I Tabell 7 återges moderns ålder vid första barnets födelse i de tre länderna.

Tabellen visar att första barnets födelse inträffar vid en lägre ålder i Storbritannien än i Västtyskland och Sverige. Högutbildade kvinnor får sitt första barn vid en högre ålder än lågutbildade kvinnor och mödrar som senare föder ett eller två barn till startar barnafödandet vid en lägre ålder än de som endast föder ett barn.

Dessa resultat gäller för alla tre länderna med undantag av gruppen högutbildade kvinnor i Sverige för vilka tvåbarnsmödrarna startat något senare än ettbarnsmödrarna, vilket mycket väl kan bero på högercensurerade observationer.

I Tabell 8 återges regressionsanalys av bestämningsfaktorer för moderns ålder vid första barnets födelse.

Tabell 8 Bestämningsfaktorer för moderns ålder vid första barnets födelse. Regressionsanalys (t-värden inom parentes)

	Västtyskland	Storbritannien	Sverige
konstant	151,459 (6,30)	21,888 (19,96)	44,324 (13,01)
predikerad livsinkomst för maken	-16,186 (-5,48)	a) 0,483 (4,35)	-8,398 (-6,76)
makens utbildning	1,057 (7,65)	0,212 (2,30)	0,202 (1,28)
moderns utbildning hög	3,315 (6,91)	0,923 (2,10)	2,021 (2,35)
i yrkesarbete efter födseln	-0,885 (-1,43)	0,743 (1,47)	-1,547 (-1,98)
får ett andra barn	-1,039 (-1,91)	-1,470 (-2,72)	0,234 (0,27)
får ett tredje barn	-2,550 (-3,03)	-3,258 (-5,14)	1,856 (1,27)
R^2	0,33	0,17	0,40
n	370	398	99

a) makens yrkesstatus (7 klasser)

Källa: Gustafsson och Wetzels, 1997b. Bearbetning av GSOEP (1983–1992), BHPS (1980–1992) och HUS (1984–1993)

Vi har i Tabell 8 testat idén att mannens inkomst påverkar tidpunkten för första barnets födelse. Teoretiskt sett har makens för-

väntade livsinkomst en positiv inverkan på antalet önskade barn. Positiv tidspreferens medför att denna variabel kan förväntas verka för en tidigareläggning av första barnets födelse. Eftersom vi inte har data över mannens livsinkomst har vi konstruerat en proxyvariabel eller ett närmevärde på följande sätt: Vi använder uppgifter om hans faktiska inkomst vid första barnets födelse, hans utbildning och ålder. Vi har sedan "förflyttat" hans inkomst utefter den skattade ålderslönekurvan till tidpunkten 40 år med bibehållet antagande om övriga individuellt lönepåverkande faktorer (Gustafsson & Wetzels, 1997b). Denna predicerade inkomst vid 40 års ålder är en proxy för mannens diskonterade livsinkomst. Intressant nog finner vi en klart statistisk signifikant negativ effekt från mannens förväntade livsinkomst, vilket betyder att ju högre inkomst mannen har, allt annat lika, desto tidigare föds första barnet.

I de brittiska data finns ingen uppgift om mannens inkomst utan vi har använt en variabel som anger mannens yrkesstatus indelat på följande sätt:

- 1) ej sysselsatt
- 2) okvalificerad arbetare
- 3) delvis kvalificerad arbetare
- 4) kvalificerad arbetare
- 5) tjänsteman
- 6) tekniskt eller administrativt yrke
- 7) professionellt yrke eller expertyrke.

Ju högre yrkesstatus mannen har desto senare föds första barnet allt annat lika. Denna variabel fångar tydligen upp andra faktorer än inkomst eftersom vi inte får ett liknande resultat som i Tyskland och Sverige där vi haft tillgång till information om mannens inkomst. Den kristdemokratiska modellen att mannens inkomst har en betydelse för fertiliteten motsägs därför inte av data, och den motsägs inte heller av mikroteorin om familjen, men som framgår av Tabell 8 har även andra faktorer ett inflytande. Makens utbildning har en självständig effekt som går i motsatt riktning mot den förväntade livsinkomsten. Hög utbildning hos såväl mannen som kvinnan senarelägger tidpunkten för första barnets födelse.

Man kan tolka dessa resultat som att karriärplaneringen för såväl män som kvinnor gör det olämpligt att skaffa barn vid yngre ålder medan man är sysselsatt med sin utbildning. Kvinnans inkomst har enligt teorin flera effekter som går i olika riktning, vilket medför estimationsproblem. Ett vanligt sätt att separera inkomsteffekten från substitutionseffekten i arbetskraftsutbudsmo-

deller är att använda resultatet från mannens inkomst som ett estimat för inkomsteffekten. Genom subtraktion av detta estimat från kvinnans inkomst erhålls ett mått på substitutionseffekten eller den kompenserade löneeffekten. (Se Heckman & Killingsworth, 1986; Gustafsson, 1992b). Den teoretiskt riktiga variabeln för kvinnans lön är hennes lönekapacitet, det vill säga den lön hon skulle kunnat erhålla om hon inte anpassat sitt arbetskraftsdeltagande på grund av födseln. Denna variabel är inte mätbar utan vi måste använda faktiskt observerad lön vid någon tidpunkt som proxyvariabel. Vi har experimenterat med lönen vid olika tidpunkter för kvinnan, men vi har inte så många val eftersom lönen mäts vid intervjutidpunkten högst vid ett tillfälle per år. Vi har därför nöjt oss med att använda en variabel för hennes utbildning. Resultatet att högutbildade kvinnor får barn senare skulle kunna tolkas som substitutionseffekten av en högre lön (under antagande att hög utbildning föranleder hög lön) är större än inkomsteffekten som ju verkar i motsatt riktning och leder till barn vid lägre ålder. Men förmodligen ingår i variabeln hög utbildning förutom som en prediktion för hög lön också det faktum att utbildningstiden är svår-förenlig med familjebildning. Planeringen av när i karriären det är optimalt att börja en familj beror också på den förväntade livsinkomstens åldersprofil och en avvägning av eventuellt förlorade möjligheter till investeringar i kunskapskapital genom yrkeserfarenhet i förhållande till alternativkostnaden vid tidpunkten för födseln. (Se Gustafsson & Wetzels, 1997b och Cigno, 1991 kap. 7 & 8.) Dessa planeringsproblem minskar väsentligt med en familjepolitik som medger kombination av yrke och familj.

Variabeln, "i yrkesarbete efter födseln" är på gränsen till signifikant och negativ för svenska kvinnor, det vill säga den som planerar att vara yrkesarbetande mamma får, allt annat lika, sitt första barn vid lägre ålder. En alternativ tolkning är att den som fick sitt första barn i tidig ålder är mer angelägen att återuppta yrkesarbetet. I demografisk forskning har observerats att den som får första barnet tidigt har större sannolikhet att föda ett andra och ett tredje barn. Vi finner ett sådant samband i de tyska och brittiska data men inte i de svenska data.

Man kan tänka sig att för en kvinna som fött sitt första barn finns det två likvärdiga möjligheter. Den ena möjligheten är att relativt snart återvända i yrkeslivet och vänta med att skaffa ett andra barn. I Sverige innebär rätten att få inkomstkompensation, baserad på inkomsten före första barnets födelse för det fall det andra barnet föds inom 30 månader från det första barnets födelse, en stimulans till att handla på detta sätt, vilket också har visats på-

skynda andra och tredjebarnsfödslarna i förhållande till det tidigare barnets födelsedatum (Hoem, 1993). Även i frånvaro av en sådan stimulans finns ett incitament från karriärövervägande om alternativkostnadens storlek i samband med vård av barn på heltid. Det kan nämligen ur karriärsynpunkt komma på ett ut med två kortare yrkesavbrott eller ett längre för två födslar. Emellertid kan man vänta sig att de mest produktiva kvinnorna har mer bråttom att göra antingen det ena: återvända i yrkesverksamhet eller det andra: få ett andra barn. I Tabell 9 har vi beräknat antal månader tills modern återvänder i yrkesarbete, fördelat efter om hon återvänder mellan första och andra födseln eller endast efter andra födseln.

Tabell 9 Antal månader sedan första födseln tills modern är i yrkesarbete. Endast mödrar som observeras i yrkesarbete fördelade efter yrkesarbetande och icke yrkesarbetande mellan första och andra födseln

	Västtyskland		Storbritannien		Sverige	
	antal mån	antal obs	antal mån	antal obs	antal mån	antal obs
endast första födseln i data	21,3	124	17,1	133	14,4	36
första och andra födseln i data						
därav: yrkesarbetande mellan födslarna	12,7	65	12,0	135	13,0	39
yrkesarbetande endast efter andra födseln	47,4	14	58,4	78	45,7	7
första, andra och tredje födseln i data						
därav: yrkesarbetande mellan första och andra födseln	11,4	12	7,9	32	12,5	2
yrkesarbetande endast efter andra födseln	43,6	5	65,0	42	44,8	4

Källa: Gustafsson & Wetzels 1997b.

Bearbetning av GSOEP (1983–1992), HUS (1984–1993), BHPS (1980–1992)

Det framträder ett intressant mönster. De kvinnor, för vilka vi endast observerar första födseln visar olikheter mellan länderna. Det tar längre tid för tyska och engelska kvinnor innan de återvänder i yrkesverksamhet (21,3 månader respektive 17,1 månader) än vad det gör för svenska kvinnor (14,4 månader). Men när vi delar upp materialet efter om kvinnan återvänder i yrkesverksamhet mellan födslarna eller ej är det likheten som är slående, ej skillnaderna. Det tar cirka ett år efter första barnets födelse i alla tre länderna

innan den mamma som beslutat sig för att återvända i yrkeslivet innan hon får sitt andra barn också gör det. Även den andra gruppen kvinnor, de kvinnor som återvänder först efter andra barnets födelse visar större likheter än skillnader mellan länderna. Det tar runt 45 månader räknat från första barnets födelse, det vill säga runt 4 år, att föda och vårda två barn i både Tyskland och Sverige. De flerbarnsmödrar som inte återvänder efter första barnets födelse i Storbritannien stannar längre hemma än i Sverige och Tyskland. Resultaten i Tabell 9 ger inget stöd för att svenska kvinnor skulle vara mer benägna än kvinnor i Tyskland att få två barn i följd innan de återvänder i yrkeslivet, vilket den så kallade "snabbhetspremien" ger ett incitament till i Sverige men inte i Tyskland (Hoem, 1993). Jämförelsen med Storbritannien antyder däremot en sådan effekt. I Tabell 9 är de kvinnor som överhuvudtaget inte återvänt i yrkesarbete sedan första barnets födelse inte representerade. Den gruppen är större både i Tyskland och Storbritannien än i Sverige, vilket framgår av Figur 1 ovan.

6 Slutsatser

Kontroll över egen inkomst är ett viktigt element för att en individ skall ha makt över sitt eget liv. Åren runt barnafödande och tiden som småbarnsmamma är den tid då denna rätt är allra mest sårbar. Inte bara är kraven från barnen och moderns naturliga vilja att sörja för sitt barn tidskrävande utan tidsmässigt sammanfaller småbarnstiden ofta med den tid då arbetsgivare förväntar sig att unga lejon skall visa klorna. Den enda möjligheten att åstadkomma balans mellan kraven från egen inkomst och tid för barnet är att barnomsorg och karriär kan kombineras och delas mellan mamman och pappan. Den svenska familjepolitiken har sedan decennier utvecklats i riktning mot detta mål. Genom att analysera det månatliga arbetsmarknadsbeteendet hos kvinnor som fött barn i Tyskland, Storbritannien och Sverige har vi kunnat visa på skillnader i beteendet som kan tillskrivas skillnader i familjepolitiken. Den tyska familjepolitiken griper in med omfattande stöd till barnfamiljerna liksom den svenska politiken, men med ett helt annat mål, nämligen målet att mödrar skall ha råd att vara hemma med sina barn under småbarnstiden.

Att föda barn och planera sitt arbetskraftsdeltagande är ett simultant beslut sett i ett livscykelperspektiv. Den kristdemokratiska familjepolitiken, den manliga försörjarmodellen, är utformad med en förenklad ekonomisk modell utan hänsyn tagen till substitutionseffekter, utan hänsyn tagen till att egen lön är mer värdefull

än mannens lön, utan hänsyn tagen till simultanitet i besluten och utan hänsyn tagen till kostnader för barnomsorg. Den brittiska familjepolitiken är att barnomsorg och beslut om att skaffa barn är privata beslut, som politikerna ej skall befatta sig med och därför är stöd till barnfamiljerna hållet på en låg nivå i förhållande till i de övriga två länderna. Vi finner att majoriteten kvinnor i både Tyskland, Storbritannien och Sverige är heltidssysselsatta strax innan de blivit gravida med sitt första barn. Vi finner att mer än hälften av de tyska och brittiska kvinnorna förblir hemmafruar efter första barnets födelse genom småbarnsperioden och samtliga observerade födslar, medan detta gäller mindre än 20 procent svenska mödrar. Vi finner att de mödrar som återvänder i yrkesarbete under småbarnstiden kan delas i två grupper. Den ena gruppen återvänder efter omkring 12 månader i yrkesverksamhet i samtliga tre länder medan den andra gruppen föder sitt andra barn och är åter i yrkesverksamhet ungefär 4 år efter första barnets födelse i Sverige och Tyskland medan de brittiska kvinnorna tar längre tid på sig om de tillhör den andra gruppen. Vi finner att första barnets födelse inträffar vid en lägre ålder i Storbritannien än i Sverige och Västtyskland och att de mödrar som föder ett andra och ett tredje barn får sitt första barn tidigare än de som har bara ett barn under vår observationsperiod. En högre förväntad livsinkomst för mannen tidigarelägger barnafödandet medan högre utbildning hos såväl kvinnan som mannen senarelägger barnafödandet. Vi finner således både likheter mellan länderna trots olika politik och olikheter som kan tillskrivas politiken. Till det senare hör den mycket lägre sannolikheten för tyska och brittiska mödrar att yrkesarbeta genom småbarnsåren. En sannolik konsekvens av denna politik är en mindre självförsörjningsförmåga hos tyska och brittiska kvinnor än hos svenska, en hypotes som vi är i färd med att undersöka. En annan sannolik konsekvens är ett lägre födelsetal i länder som för en politik som försvårar en kombination av familj och yrke. Vårt datamaterial medger en analys av detta problem.

Litteratur

- Arachne (1996 dec) *Vrouwen Adviesbureau overheids beleid*. 4/8
- Becker, Gary S. (1981) *A Treatise on the family*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Berghahn, Sabine och Fritsche, Andrea, (1991) *Frauenrecht in Ost und Westdeutschland*. Bilanz Ausblick, Berlin Basisdruck Verlag
- Bös, Dieter & von Weiszäcker, Robert K. (1989) *Economic consequences of an aging population*. European Economic Review, 33/345-354

- Cigno, Alessandro (1991) *Economics of the family*. Oxford: Clarendon Press
- Dex, Shirley. (1991) *The reliability of recall data: A literature review*. Working Paper 11 of the ESRC, Research Centre of Micro-social change in Britain. Colchester: University of Essex
- Elvander, Nils (1974) *Svensk skattepolitik 1945–1970*. Stockholm: Rabén & Sjögren
- Esping-Andersen, Gøsta. (1996) "Welfare states without work: the imposse of labour shedding and familialism in continental European social policy". I: Esping-Andersen, Gøsta (red) *Welfare states in transition, National adaptations in global economics*. London: Sage Publications
- Esping-Andersen, Gøsta. (1990) *The three worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge UK: Polity Press
- Fagan, Colette & Rubery, Jill (1996) "Transitions between family formation and paid employment." I: Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly & Klaus Schöman (red) *International handbook of labour market policy and evaluation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar
- Gustafsson Siv S. (1992) "Cohort size and female labour supply". *European Journal of Population* 8/1–21
- Gustafsson Siv, Wetzels, Cecile, Vlasblom, Jan Dirk & Dex, Shirley (1996) "Women's labor force transitions in connection with childbirth: A panel data comparison between Germany, Sweden and Great Britain". *Journal of Population Economics* 9/223–246
- Gustafsson, Siv S. (1992) "Separate taxation and married women's labor supply, a comparison of West Germany and Sweden". *Journal of Population Economics* 5/61–85
- Gustafsson, Siv & Wetzels, Cecile. (1997a) *Family policies and women's labor force transitions in connection with childbirth* (forthcoming). Tyskland: Viertel jahr häfte
- Gustafsson, Siv & Wetzels, Cecile (1997b) *Work career and timing and spacing of births in Germany, Great Britain and Sweden*. Manuscript, University of Amsterdam
- Gustafsson, Siv & Wetzels, Cecile (1997c) *Wife's earnings contribution to family income around childbirth in Sweden and Germany*. Manuscript, University of Amsterdam
- Hatje, Ann-Katrin (1974) *Befolkningsfrågan och välfärden, Debatten om familjepolitik och nativitetsökningar under 1940-talen*. Stockholm: Allmänna förlaget
- Hoem, Jan M. (1993) "Public policy as the fuel of fertility: effects of a policy reform on the pace of childbearing in Sweden in the 1980s." *Acta Sociologica* 36/19–31
- Killingsworth, Mark & Heckman, James (1986) "Female labor supply: a survey." I: Ashenfelter, Orley & Layard, Richard (red.) *Handbook of labor economics*, s. 103–204. Amsterdam: North-Holland
- Klevmarken, Anders, m fl (1990) *Tid och råd. Om hushållens ekonomi*. Industriens Utredningsinstitut och Byggeforskningsrådet. Stockholm: Almqvist & Wiksell International
- Klevmarken, A. & Olovsson, P. (1993) *Household market and nonmarket activities: procedures and codes 1994–1991*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International

- Leibowitz, Arleen, Klerman Jacob Alex & Waite, Linda J. (1992) "Employment of new mothers and child care choice." *Journal of Human Resources* 27/112-133
- Lewis, Jane & Ostner, Ilona (1991) "Gender and the evolution of European social policy." I: Liebfried, Stephan & Pierson, Paul (red.) *European social policy: between fragmentation and integration*. Washington DC: Brookings Institution
- Myrdal, Alva & Myrdal, Gunnar (1934) *Kris i befolkningsfrågan*. Stockholm: Bonniers förlag
- Ophem, Hans van & Jonker, Nicole (1996) *The duration of higher education*. Tinbergen Institute Discussion paper T196-158/3
- Ostner, Ilona. (1993) Slow motion: "Women, work and the family in Germany." In: Lewis Jane, (red) *Women and social policy in Europe*. s. 92-115, England: Edward Elgar Aldershot
- Ott, Nottburga (1992) *Intrafamily bargaining and household decision*. Berlin: Springer Verlag
- Pott-Buter, Hettie (1993) *Facts and fairy tales about female labor, family and fertility. A seven-country comparison, 1850-1990*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Rubery, Jill., Fagan, Colette & Maier, Friederike (1996) "Occupational segregation, discrimination and equal opportunity." I: Schmid, Günther, O'Reilly, Jacqueline & Schöman, Klaus, (red) *International handbook of labour market policy and evaluation*. Cheltenham UK: Edgar Elgar
- Sainsbury, Diane (1996) *Gender, equality and welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sainsbury, Diane (red) (1994) *Gendering welfare states*. London: Sage
- Sainsbury, Diane (1994) "Women's and men's social rights: Gendering dimensions of welfare states". I: Sainsbury, Diane (red) *Gendering Welfare States*. London: Sage Publications
- Sainsbury, Diane (1996) *Gender inequality and the social democratic welfare state regime*. Paper presented at the Annual Meeting of American Political Science association. San Francisco: August 29-September 1, 1996
- Schultz, Theodore (red.) (1974) *Economics of the family*. NBER: Chicago University Press
- SOU (1935:6) *Arbetslöshetsutredningens betänkande.2 : åtgärder mot arbetslöshet* Stockholm
- Spieß, Katharina (1995) *American and German mother's child care choice: Does policy matter?* Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft. Bochum: Ruhr Universität 95/15
- Taylor, Marcia (red) (1992) *British household panels survey user manual*. Vol A&B. Essex University ESRC Research Centre on Micro-Social change
- Tijdens, Kea & Lieon, Saskia (red.) (1993) *Kinderopvang in Nederland, Organisatie en financiering*. Utrecht: Jan van Arkel
- Traag, Annemieke (1990) *Equal treatment of women*. I: Wolters, Menno & Coffey, Peter (red.) *The Netherlands and EC membership evaluated*. London: Pinter Publishers

- Wagner, Gert G., Schupp, Jürgen & Rendtel, U. (1991) *The socio-economic panel of Germany*. Methods of production and management of longitudinal data. Berlin: DIW discussion paper 31 a
- van Kessel, Ellen, Kuperus, Marga & Pott-Buter, Hettie (1986) *Hoezo gelijk belast?* Amsterdam: De Populier/Amazone
- Willis, Robert J. (1974) Economic theory of fertility behavior. In: Schultz, Theodore W. (red.) *Economics of the family, marriage, children and human capital*. NBER and Chicago University Press
- Zimmerman, Klaus F. (1993) *Responses to taxes and benefits in Germany*. I: Atkinson, Tony & Mogensen, Gunnar Viby. (red.) *Welfare and work incentives. A North European perspective*. Oxford: Clarendon Press 192-240

Kön och missgynnande¹:

Svensk jämställdhetspolitik speglad i EG-domstolens policy

BARBARA HOBSON

När man betraktar jämställdhet i ett Maastrichteuropa-perspektiv framträder vitt skilda förväntningar om de positiva och negativa konsekvenserna (Borchorst, 1994). Å ena sidan finner vi domedagsprofetior om slutet på jämställdhet mellan könen, en åsikt som ofta förekommer i den skandinaviska debatten. Å andra sidan hittar vi obetingad tilltro till EG-domstolens förmåga att sätta stopp för könsdiskriminering och att skapa en ny genusordning. En sådan inställning förekommer bland feminister i samhällen där kvinnor har få sociala rättigheter, svag ställning på arbetsmarknaden och liten representation i politiska sammanhang. En stor del av diskussionerna om EU:s möjligheter att förbättra eller försämrade jämställdheten mellan könen har ofta handlat om EG-domstolen, där strider om jämställdhet fått fritt spelrum, och forskare är oense om de mest fundamentala tolkningsfrågorna: huruvida domstolen är framstegsvänlig eller bakåtsträvande (Lanaerts, 1992; Leibfried & Pierson, 1992; Richmond, 1996), och om domstolen har varit konsekvent eller inkonsekvent i sin behandling av frågor som rör jämställdhet mellan könen (Hervey & Shaw, 1996).

Innan jag närmar mig dessa omtvistade frågor, särskilt frågan om EU:s kvinnovänliga eller kvinnofientliga potential, behöver vissa grundläggande principer och begrepp klargöras, särskilt ramen för jämställdhet mellan könen. För att kunna göra det kan vi börja med att betrakta EU i andra välfärdssystemers perspektiv. Sverige, som nyligen inträtt i EU, är idealiskt som utgångspunkt för att betrakta de olika sätt på vilka domstolen tolkat jämställdhet. Sverige är urtypen för den socialdemokratiska välfärdsmodellen (Esping-

¹ Med missgynnande menar jag kulturella, sociala och politiska uttryck för diskriminering och brist på respekt för grupper eller individuella medlemmar av en grupp, vilket ofta speglas i deras bristande tillgång till "social goods" och deras utestängning ifrån beslutsfattande inom ekonomiska och politiska institutioner. En mer fullständig analys av antaganden, dimensioner, och motåtgärder mot missgynnande återfinns nedan i avsnittet "Begreppet missgynnande".

Andersen, 1990), och framstår som det land som i och med EU:s integrationspolitik troligen mest kommer att förlora sina generösa förmåner och sociala tjänster om landet pressas – direkt eller indirekt – att införa den minimistandard som finns i länder med låga skatter och sociala omkostnader. Sverige är också ett exempel på en "kvinnovänlig stat", för att använda det begrepp som Helga Hernes (1987) myntat för att beskriva kvinnors ställning i de skandinaviska välfärdsstaterna. Kvinnovänliga stater är sådana som främjar kvinnors, och mäns, aktiva medborgarskap inom ramen för såväl familjeliv som lönearbete och politik, dvs. föreningen av det sociala, ekonomiska och politiska medborgarskapet (Hobson & Takahashi, 1996; Leira, 1992). Slutligen brukar Sverige framställas som jämställdhetens vakthund inom EU. Catherine Hoskyns inleder sin bok om kvinnors juridiska och politiska historia från Romfördraget fram till idag med en referens till tidigare ministern och numera EU-kommissionären Anita Gradin, "som uttryckt sin bestörtning inför det överväldigande antalet gråklädda män i Europakommissionens korridorer" (Hoskyns, 1996, s.1).

Jag använder metaforen "policyspegel" för att klargöra två saker. För det första att detta kapitel inte är en jämförande analys av EU:s och Sveriges jämställdhetspolicy. En sådan jämförelse låter sig inte göra då det är frågan om två skilda enheter: en supra-nationell enhet med begränsad jurisdiktion över nationell reformpolitik, och en nationell enhet, en välfärdsstat med lagar, policy och normer med rötter i en specifik historisk och politisk kontext. För det andra har jag, eftersom jag intresserar mig för de generella principer och antaganden som ligger till grund för konstruktionen av jämställdhetspolitik, begränsat mig till de policyområden och de juridiska fall där frågor om jämställdhet mellan könen behandlas explicit. Det inbegriper de fall som berörs av "likabehandlingsprincipen" i EU, eller – i den svenska kontexten – policys som anses som "jämställdhetspolitik" samt övriga policyområden som i den offentliga debatten ansetts ha "genderiserade" eller könsmässiga konsekvenser.²

Vid en analys av hur jämställdhetsfrågor behandlas inom EU måste hänsyn tas till det faktum att EU:s lagar i första hand reglerar marknaden, och att de sociala rättigheter som härleds ur dessa inte tar hänsyn till kvinnors obetalda arbete. Det allmänna syftet med detta kapitel är därför att ifrågasätta några av de bakomliggande antaganden som ligger till grund för den jämställdhet och

² I min analys av EU behandlar jag inte frågor om den inre marknaden, vilka implicit påverkar jämställdhetsfrågor (se Shaw, 1996).

rättvisa som utgått ifrån könsneutrala normer och kategorier. Rättsteoretiker som Hervey & Shaw (1996), Schiewe (1994) och More (1993), har understrukt hur könsneutrala formuleringar konserverar falska distinktioner mellan offentligt och privat. EG-domstolens misslyckande med att uppmärksamma samspelet mellan kvinnors anställningsmöjligheter och deras tillgång till juridiska, ekonomiska och sociala rättigheter och deras omsorgsansvar, reproducerar enligt Scheiwe genderiserade normer, och falska gränser dras upp mellan de sociala och juridiska sfärernas subsystem (1994, s. 253). Ostner och Lewis (1994) som har betonat begränsningarna i EU:s jämställdhetspolitik, använder nålsögat som metafor för att beskriva den svåra och trånga passage ett nytt policyförslag måste passera. Det måste passera genom nålsögat för anställningsrelaterade frågor, vilket inte medger någon diskussion om det sambandet mellan resultatet av det avlönade arbetet och hur det obetalda arbetet är uppdelat.³

I en sammanfattande artikel om EU-lagstiftning har Hervey & Shaw (1996) argumenterat för att vi behöver teoribildning om diskriminering, innan vi kan förstå de uteslutningsmekanismer som inte infångas i en jämställdhetsmodell baserad på formella rättigheter. Den här studien är ett inlägg i den debatt som förs mellan teoretiker inom socialpolitik och rättsvetenskap, vilka ingår i ett feministiskt projekt som syftar till att klarlägga begränsningarna i det policyskapande som utgår ifrån likabehandlingsprincipen. Jag önskar föra denna diskussion längre, och lägga grunden för en teori som avslöjar de uteslutningsmekanismer som reproducerar systematiska och beständiga former av orättvisa eller missgynnande på grund av kön, genom att göra en analys av EU:s och Sveriges juridiska och politiska strukturer. Mitt syfte är därför tvåfaldigt:

(1) Att analysera begränsningar och möjligheter i EU:s ramverk för jämställdhetsfrågor i relation till den svenska jämställdhetsmodellen. I den förra är policyskapandet kringgärdat av "marknaden", i den senare, den svenska modellen, ligger fokuseringen på omsorgssektorn, och jämställdhetsinitiativ har syftat till att öka kvinnors aktiva medborgarskap genom omsorgstjänster samt sociala förmåner.

(2) Att tillämpa insikter från feministisk teoribildning om diskriminering och missgynnande på konstruktionen av jämställdhetspolitik inom dessa två ramverk. Jag analyserar EG-domstolens be-

³Enligt Lewis & Ostner (1994) måste en EU-policy passera ett andra nålsöga, den nationella policy-kontextens nålsöga, och där påverkar historia, diskurs och institutionell struktur hur kön arbetas in i olika policyramverk.

slut, vilka avspeglar domstolens grundantagande om orättvisa eller missgynnande och dess bristande överensstämmelse i frågor om olikhet och jämställdhet. Därefter behandlar jag en rad policyinitiativ och resultat som speglar principen om "lika deltagande", vilken ligger till grund för den svenska jämställdhetsmodellen, dvs. att både män och kvinnor ska delta i såväl det obetalda arbetet som i det betalda arbetet och i politiken.

Innan jag inriktar mig på de två ramverken presenterar jag några huvuddrag i den teoretiska debatten kring det omtvistade begreppet jämställdhet. Därefter definierar jag min användning av begreppet "missgynnad på grund av kön", ett begrepp som använts av feministiska rättsforskare, och som avspeglar en medvetenhet om begränsningarna inom ett genusanalytiskt ramverk som utgår ifrån principen om lika möjligheter och rättigheter (Sheppard, 1993; Rhode, 1990; MacKinnon, 1987).

1 Debatter om likhet och särart

Sedan 1900-talets början har det inom feministisk forskning pågått en debatt om huruvida män och kvinnor i grund och botten är lika eller olika varandra, den så kallade likhets- eller särartsdebatten. De olika ståndpunkterna inom kvinno- och genusforskningen har kretsat kring grundläggande frågor om orsakerna till kvinnors underordning och vilka åtgärder som behövs för att komma tillrätta med den. Likhetsförespråkarna vill använda samma måttstock på kvinnor och män, och önskar finna politiska lösningar som ger kvinnor deras andel av nödvändiga sociala förutsättningar (inkomst, egendom, hälsa, utbildning, autonomi, kroppslig integritet och fysisk säkerhet), det vill säga, rätten till lika deltagande och fördelning (Fraser, 1996). De som ansluter sig till särartstraditionen menar att ett accepterande av dessa kriterier är detsamma som att mäta kvinnor efter mäns måttstock och normer, där kvinnorna alltid kommer att betraktas som mindre värda än män (det är en sida av Woolstonecrafts dilemma; Pateman, 1989). Hur man än upphöjer kvinnors unika kulturella identiteter och förmågor, så tar inte särartsfeminismen hänsyn till den diskriminering och de utslutningsmekanismer som missgynnar kvinnor, dvs. deras avsaknad av sociala och ekonomiska resurser (de är icke fullvärdiga medborgare, vilket är den andra sidan av dilemmat). Vissa feministiska forskare har därför helt övergett begreppet likhet för att komma

förbi de komplicerade och olösbara dilemman som förknippas med särarts- och likhetsfeminism (se Lister, 1995; Fraser, 1995, 1996).⁴

Lika problematiskt är själva begreppet "jämslälldhet" (Daly, 1996; Majury, 1991). Härmed syftar jag inte bara på de ovan beskrivna, intensivt omdebatterade, politiska ställningstagandena kring särart och likhet, utan också på de vaga och motsägelselfulla sätt som jämslälldhet använts på i olika studier. Begreppet används på många olika sätt i diskussioner om policyinnehåll och policyutfall. Ibland används det för att beskriva tillgång till rättigheter eller möjligheter, dvs. en liberal formulering av lika rättigheter. Det kan också vara mångbottnat, man kan tala om jämslälldhet och skilja mellan formell jämslälldhet och reell jämslälldhet. I internationellt jämförande empiriska studier används begreppet som ett allomfattande mått på kvinnors sociala, ekonomiska eller politiska ställning, alltså graden av jämslälldhet i olika samhällen (Siaroff, 1994).

2 Begreppet "missgynnande"

Utgångspunkten för teoridiskussionen om missgynnande på grund av kön är att det finns systematiska och genomgående mönster av ojämlikhet i gruppers sociala relationer, och att dessa återspeglas och kodifieras i institutioner, lagstiftning och politik. De som är missgynnade är medlemmar av en social grupp som både historiskt och i dagsläget skadas och behandlas fördomsfullt.⁵ Det leder till följande antaganden:

Missgynnande förutsätter socialt dominerande gruppers agerande, dvs. det finns socialt och historiskt privilegierade grupper som utesluter dem som inte liknar dem själva (Sheppard, 1993). De do-

⁴ De har använt termen "equity", en term i anglo-saxisk rättsteori som inte utan vidare låter sig översättas till svenska. Bokstavligt betecknar ordet ett tillstånd eller ideal av rättvisa och opartiskhet. Många feminister ser i begreppet en möjlighet att komma undan dilemman särart-likhet. Nancy Fraser postulerar t.ex. utifrån begreppet "equity" fem normativa principer för en emancipatorisk jämslälldhets- (equity)-modell: anti-fattigdom, anti-exploatering, anti-nejmlikhet, anti-marginalisering och anti-androcentrism. I den svenska kontexten har Yvonne Hirdman behandlat särarts-likhetskonflikten i sin analys av det samhälleliga genussystemet (1990), och hon utvecklar begreppet "genuskontrakt" för att komma förbi detta dilemma.

⁵ Denna konstruktion av missgynnande på grund av kön baseras på min läsning av feministiska rättsforskare och på mitt nuvarande internationella forskningsprojekt om erkännande och fördelning.

Jag står i tacksamhetsskuld till många kanadensiska forskare, speciellt Colleen Sheppard, som har utsträckt området för teorier om missgynnande genom studier och aktivism som inspirerats av en banbrytande lagreform, the Canadian Charter of Human Rights.

minerande grupperna både definierar normer och skapar regler, och ser till att dessa efterlevs i policy och praxis. Emedan ojämlikhet inom ett könsneutralt ramverk förstås i termer av kvinnors oförmåga att nå jämbördig ställning med män – eftersom kvinnor ägnar tid åt familjen, eller för att de saknar (manligt) humankapital – utgår en modell som bygger på missgynnande på grund av kön ifrån de institutionella strukturer och mekanismer som nedvärderar kvinnors arbete, kunskaper, och resurser. Dessutom är den ett uttryck för respekt och erkännande av värderingar, förmåga och erfarenheter hos underordnade och missgynnade grupper, då man beviljar lika rättigheter och korregerar diskrimineringsmönster.

Missgynnande avhjälpas inte enbart genom att individer kompenseras för gångna oförrätter eller genom att orättfärdiga handlingar korrigeras, till exempel genom att nya möjligheter erbjuds dem som blivit orättvist behandlade, nekats arbete eller befordran, i det förgångna (Sheppard, 1993). Istället behöver orsaken till den systematiska diskrimineringen undanröjas, genom att det institutionella klimatet ändras så att de i en missgynnad grupp som söker möjligheter och rättvisa inte i framtiden skall mötas av samma hinder.

Att lagar och social och institutionell praxis erkänner och tar hänsyn till olikhet, innebär inte skapande av speciella skydd som begränsar tillgång till rättigheter och möjligheter. Här skulle det vara möjligt att nämna en mängd gamla och nya exempel på hur kvinnor har utestängts från utbildning, jobb och pensioner, genom de "speciella skydd" som har sin grund i föreställningar om köns biologiska och sociala roller.

En missgynnandemodell inbegriper *fördelningsdimensioner*, dvs. tillgång till ekonomiskt, politiskt och socialt medborgarskap (fördelning av "social goods") och *erkännande* av en grupps olikhet, utan att nedvärdera eller essentialisera skillnader. En teori om jämställdhet vilken är baserad på missgynnande-begreppet erbjuder sålunda (1) skydd mot diskriminerande handlingar och uteslutning genom lagstiftning, dvs. lika behandling, ingen ofördelaktig behandling, och (2) erkännande av assymetrier mellan gynnade och eftersatta grupper, så att de processer uppmärksammas som upprätthåller diskriminering av grupper som blivit socialt och historiskt nedvärderade.⁶

Erkännandet av missgynnade grupper medger att dessa behandlas bättre, eftersom skillnader i sig själva inte skapar eller utgör

⁶ Indikatorer på missgynnande som inbegriper såväl erkännande som fördelning är: fattigdom, bristande möjligheter, uteslutning från deltagande i sociala och ekonomiska institutioner, och fördomar.

ojämställdhet, dvs. missgynnande förekommer istället där osäkerhet och fördomar existerar. Den här ståndpunkten hindrar påståenden om omvänd diskriminering från medlemmar ur gynnade eller dominerande grupper.

En missgynnande-norm utmanar några av de grundläggande antagandena i likabehandlingsprincipen, nämligen att individer skall behandlas som individer och inte som medlemmar i sociala grupper, samt att individer ska behandlas lika. Enligt detta synsätt råder ojämlikhet när de som har likartade förhållanden behandlas olika (Sheppard, 1990). Denna princip styr ramen för EU:s jämställdhetsdirektiv, även om det finns vissa beslut från EG-domstolen som avviker från likabehandlingsprincipen. Mest påfallande handlar det då om graviditet och barnafödsel.

De uteslutningsmekanismer som reproducerar missgynnande omfattar växelspelet mellan sociala aktörer och institutioner (se figur 1). Cirkeln för missgynnande illustrerar detta.

Figur 1 Cirkeln för missgynnande



Dominerande eller privilegierade sociala aktörer inom policyskapande är de som skapar och genomdriver regelverk, och de som har makten att definiera vad som är rimligt och rättvist. Institutioner inbegriper såväl ekonomiska organisationer, företagsstyrelser, domstolar, verkställande och lagstiftande delar av statsmakten etc., som de rättsliga ramarna för rättigheter och beskydd, den formella konstitutionen, lagar och lagtillämpning. Genom institutioner (och de sociala aktörerna inom dem) bevaras ojämlikhet, och denna återfinns såväl i vardagliga normer och praxis som i de långsiktiga

processerna och effekterna av politisk feedback, vilka reproducerar "kategoriskt missgynnande", dvs. uteslutning av individer eftersom de tillhör en social kategori.

Om missgynnandeteorins antaganden tillämpas på empiriska analyser av EU:s och Sveriges jämställdhetsramverk kan två frågor ställas: Hur har könsneutrala normer reproducerat de dominerande gruppernas privilegierade ställning? Vem jämförs med vem och vilka kriterier ligger till grund för jämförelsen? När det gäller missgynnande på grund av kön måste vi analysera de livssfärer som skiljer kvinnors och mäns erfarenheter åt: I vilken utsträckning tas det hänsyn till obetalt omsorgsarbete vid beräkning av förmåner, socialförsäkring och tjänster, och vid tolkning av risker, i synnerhet de som har att göra med livsrytmen, som skilsmässa och nedsatt funktionsförmåga när en människa blir gammal? (Daly, 1996; Hobson, 1996) I detta sammanhang kan vi beakta det senaste årtiondets forskning om genus och socialpolitik som ifrågasatt könsneutrala begrepp som "typiska" (oavbrutet heltidsarbete, manliga arbetsmönster) och "atypiska" arbeten (periodiskt deltidarbete, kvinnliga arbetsmönster) (O'Connor, 1996), eller arbeten som kräver yrkesutbildning, för det mesta tillämpat på mansdominerade yrken, jämfört med arbeten utan krav på yrkesutbildning, ofta tillämpat på kvinnodominerade yrken (Cockburn, 1983; Reskin, 1986). Vi kan också hitta exempel på begrepp med specifikt genderiserade eller könsmässiga undertexter, som till exempel "beroende" medborgare, dvs. de som ansvarar för omsorgsarbetet inom familjen (mödrar som utför obetalt arbete) och "oberoende" medborgare, dvs. de som står för familjens ekonomiska inkomst (manliga familjeförsörjare) (Fraser & Gordon, 1994; Knijn, 1994; Hobson, 1996; Saraceno, 1994).

3 Policy-ramverk

Innan jag presenterar EU:s och Sveriges politiska ramverk för jämställdhetspolicy vill jag utfärda flera varningar. Här jämförs inte bara äpplen och päron. Det är alltså inte en jämförelse av olika typer av regimer, vilket ligger till grund för mycket av den senaste tidens komparativa genusforskning om välfärdsstaten. Snarare är det istället fråga om två policy-ramverk som jämförs. Det ena härrör från ett löst sammanhållet supranationellt samfund, där rättigheter härletts ur ett fördrag som utvecklats runt organiserandet av en gemensam marknad, avsedd att möjliggöra fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbetskraft (EU). Det andra ramverket är en nationell enhet med skrivna lagar och byråkratisk praxis för-

ankrad i permanenta institutioner (Sverige). I det senare ramverket utgår policy och lagstiftning kring jämställdhetsfrågor från politiska arenor; i det förra har EG-domstolen varit det främsta organet för tolkning (och ofta utvidgning) av EU:s jämställdhetspolicy (de paragrafer och direktiv som diskuteras nedan). Genom att fokusera på EG-domstolen undersöker jag en institutionell aktör snarare än en flerbottnad policyskapande process. Icke desto mindre kan en fokusering på EG-domstolen motiveras i en analys av jämställdhet, eftersom domstolens beslut har företrädesrätt framför oförenliga eller motsägande nationella bestämmelser⁷ som är ett resultat av likaledes otydliga EU-direktiv. Trots att EU-strukturen lämnar stort utrymme för beslutsfattande till medlemsstaterna är dessa förbundna att följa grundregler och domstolsbeslut härledda ur artikel 199 i EU-fördraget och direktiven. Trots att direktiven är mindre bindande, kräver de att nationella domstolar tolkar sin lagstiftning enligt ordalydelsen och målsättningen med de direktiv som täcker det juridiska spörsmålet i fråga.⁸ Slutligen har domstolen varit uttolkaren av EU:s lagstiftning och policy i jämställdhetsfrågor, vilka ofta är avsiktligt vagt formulerade. Den tillhandahåller därför de tydligaste riktlinjerna för omfattningen och tillämpningen av EU:s jämställdhetspolitik.

Det finns några grundläggande likheter i de formella juridiska ramverken om jämställdhet: I Sverige utgår regler om könsdiskriminering från principen att män och kvinnor ska behandlas lika, och en ofördelaktig behandling bygger på en jämförelse med någon av det motsatta könet. Sådant är också EU:s ramverk, vilket är förankrat i artikel 119 samt i andra direktiv angående jämställdhet. EG-domstolen har dock gjort undantag från den här principen genom att erkänna könsskillnader då den har specialbehandlat fall som handlar om graviditet och förlossning (se Dekker, fall C-177/88; och Hartz, fall C-179/88; Webb, fall C-32/93).

De två politiska ramverken skiljer sig dramatiskt från varandra när det gäller vilka sfärer som berörs, och omfattningen av ingrepp för att främja jämställdhet. Inom EU måste alla frågor, inklusive könsfrågor, tolkas som en arbetsmarknads- och anställningsfråga eftersom arbetsmarknaden är den enda grunden för ingrepp. Detta sägs explicit i artikel 119 av EU-fördraget samt implicit i de olika domstolsbeslut som behandlar den "sociala dimensionen". I Sverige har däremot familjepolitiken (policy som har att göra med om-

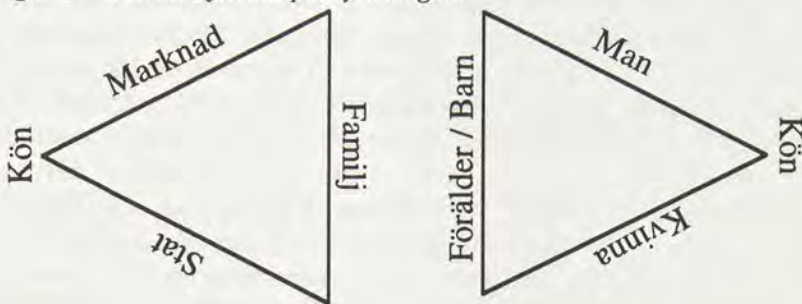
⁷ Principerna om omedelbar verkan och företräde: se More, 1996 i Hervey & O'Keefe.

⁸ Det tydliggörs i von Colson, fall 14/83, Hertz, fall 79/83 och Grimaldi, Fall 322/88.

sorgsförmåner och service) varit det huvudsakliga medlet för att uppnå jämställdhet; där har funnits strukturella (korporativa löneförhandlingar) och politiska restriktioner som hindrat jämställdhetsinitiativ på arbetsmarknaden.

I min analys utgår jag från en modell som på senaste tiden använts i komparativa studier av välfärdssystem, "staten–marknaden–familjen"-triangeln, för att visa på explicita och implicita samband mellan dessa tre sfärer i de två policy-ramverken. Jag avviker från den modell Esping-Andersen konstruerar i sin typologi över välfärdssystem, där familjen ses som en policy-kategori;⁹ t.ex. som en grundläggande resurs för att garantera välfärd. Istället ser jag familjen som ett område där politiska ingripanden kan påverka maktrelationer inom familjen, och dessa ingripanden kan ta sig olika uttryck (Hobson, 1990, 1996; Ostner, 1993). Policy-åtgärder kan till exempel stärka den manliga familjeförsörjarmodellens ställning genom skatteincitament, eller också möjliggöra kvinnors arbetskraftsdeltagande och därmed minska kvinnans beroende av mannens inkomst. Åtgärder kan lyfta över delar av omsorgsarbets bärda från individuella mödrar och hustrur till anställda, eller organisera om betalt och obetalt arbete mellan man och hustru. För att fånga dessa relationer har, som framgår av figur 2, den konventionella triangeln modifierats (kön återfinns i toppen av triangeln, en dimension som samverkar med andra dimensioner av policyskapande). Vid betraktande av maktrelationer inom familjesfären ber jag vidare läsaren att föreställa sig överlappande trianglar, en där det inbördes förhållandet mellan man–hustru och mellan barn–förälder/föräldrar läggs ovanpå grundtriangeln (se figur 2 nedan).¹⁰

Figur 2 Den modifierade policy-triangeln



⁹ Genom att även låta familjen utgöra en dimension i analysen av olika policy-regimerna, breddade Gösta Esping-Andersen den konventionella förståelsen av förbindelsen stat-marknad i välfärdsforskningen.

¹⁰ Jag står i tacksamhetsskuld till Trudie Knijn, som först presenterade en version av det här diagrammet vid ett planeringsmöte för vårt projekt "Fathers and the State" (nätverksmöte, januari 1996).

Den feministiska jämförande välfärdsstatsforskningen har bland annat haft som syfte att synliggöra genderiserade eller könsbetingade maktrelationer, både inom och mellan dessa två trianglar. Men som framgår i båda de policy-ramverk som diskuteras i nästa avsnitt, tar varken EU-modellen eller den svenska modellen helt och hållet hänsyn till de dynamiska sambanden mellan de olika politiska sfärer som producerar missgynnande på grund av kön.

4 EU:s jämställdhetsramverk

Jag börjar med EU-fallet och skisserar konturerna på det allmänna ramverk för jämställdhet som finns i artikel 119 och de efterföljande direktiven. Därefter koncentrerar jag mig på flera viktiga fall från EG-domstolen som belyser de invecklade sätt på vilket rättvisa mellan könen tolkas. I analysen refererar jag genomgående tillbaka till de explicita eller implicita genusskärningspunkterna i "stat-marknad-familj"-triangeln.

Utgångspunkten för jämställdhetsramverket inom EU finns i artikel 119:

Varje medlemsstat skall under den första etappen säkerställa och i fortsättningen upprätthålla principen om lika lön för män och kvinnor för lika arbete.

"Lön" i artikel 119 inkluderar den gängse grund- eller minimilönen samt alla övriga förmåner, kontant eller in natura, som arbetstagarerna direkt eller indirekt erhåller av arbetsgivaren på grund av anställningen.¹¹ I den här diskussionen är det viktigt att hålla i minnet att jämställdhetspolitiken inom EU inte påbörjades efter feministiska påtryckningar, utan för att förhindra "social dumpning", eller snedvriden konkurrens, på grund av lägre löner för kvinnor under antagande om könsskillnader (Hoskyns, 1996). Artikel 119 utgick alltså från antagandet att kvinnor var en grupp anställda med sämre förhandlingsmöjligheter och lägre standard med avseende på löner och förmåner. I sin önskan att vinna stöd och legitimitet för EU tog de politiska ledarna upp policyfrågor. (Meehan, 1991). Efter toppmötet i Paris 1972, sammanställde EU-kommissionen sitt sociala handlingsprogram för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

¹¹ Lika lön utan diskriminering mellan kön innebär: (a) att lön för ackordarbete skall beräknas på basis av samma måttenhet; (b) att lön för "tidsarbete" skall vara lika för lika arbete.

Artikel 119 är egentligen mer intressant för vad den saknar än vad den innehåller. Under det att principen om lika lön för lika arbete kom att fastställas och utvidgas (fallen Defrenne)¹² så täcks frågor om socialförsäkringar och pensioner av allmänna samhällsdirektiv, vilka inte har samma bindande status för medlemsstaterna.¹³

Direktiv 75/117 om principen om lika lön (OJ 1975 L45/19)

Direktiv 76/207 om principen om likabehandling i anställningsfrågor

Direktiv 79/7 om likabehandling i fråga om social trygghet

Direktiv 86/378 om likabehandling i fråga om yrkespension

Direktiv 86/613 likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse

Direktiv 92/85 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar¹⁴

Trots EU:s olika sociala handlingsprogram och uttalade mål att utarbeta åtgärder som skall möjliggöra för kvinnor och män att kombinera anställning och familjeansvar,¹⁵ finns en begränsad juridisk kompetens på området inom EU (Mazey, 1995). Stadgan om barnomsorg är en rekommendation och medlemsstaterna har ingen skyldighet att följa den.

Domstolen har vid upprepade tillfällen vidhållit att frågan om familjens organisering ligger utanför dess interventionsramar (Hofman, C-184/83; Bilka-Kaufhaus, C-170/84; Helming, C-399/92). Familjen är alltså frikopplad från förbindelsen marknad-(supra)stat, dvs. de formella policy-parametrarna, vilket illustreras i figur 3.

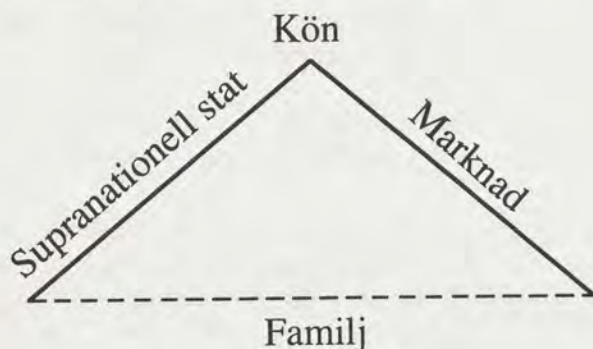
¹² Dessa fall är kända som Defrenne-trilogin; Fall 80/70, 43/75 och 149/77.

¹³ Se H. Fenwick och T.K. Hervey (1995) för en noggrann analys.

¹⁴ Detta direktiv innehöll klausuler som skyddade gravida kvinnor och ammande mödrar från avsked och vilka beviljade dem rätten till mammaledighet, minst 14 veckor i sträck i samband med förlossningen (*Handbook on Equal Treatment*, s. 182).

¹⁵ I de ursprungliga diskussionerna och utkastet till jämställdhetsdirektivet (7/207) rådde en utbredd uppfattning om att kvinnors speciella behov på arbetsplatsen och deras problem att kombinera familjeansvar och anställning skulle arbetas in i direktiven. Dessa förslag avvisades dock eftersom kvinnors obetalda omsorgsarbete ansågs ligga utanför gemenskapens kompetensområde (More, 1993; Social Action Programme, Bull-EC, suppl. 2/74).

Figur 3 Den fragmenterade policy-triangeln



Det betyder emellertid inte att familjefrågor aldrig tas upp, eller att de helt ignoreras i EG-domstolens uttolkningar. Tvärtom ligger uttalade antaganden om familjerelationer och familjefrågor till grund för domstolens avslag och bifall till krav. Däremot existerar inte något uttalat erkännande av hur familjepolicy: (1) kan begränsa kvinnors tillträde till betalt arbete och (2) hur genderiserade eller könsbetingade maktrelationer inom familjen avspeglar och avspeglas i diskriminering på arbetsmarknaden, i socialförsäkringar och i offentliga och privata pensionssystem.

De genderiserade dimensionerna av familjen (Morgan, 1996) framställs, explicit eller implicit, på flera olika sätt i EG-domstolens jämställdhetsramverk. Jag kommer att rikta in mig på tre policy-tillämpningar.

1. Genom tolkningar av diskriminering vid graviditet och barnafödande
2. Genom uteslutanden och inbegripanden inom socialpolitiken (t.ex. i fråga om pensioner och vid funktionsnedsättning), vilka utgår ifrån den manlige familjeförsörjarnormen
3. Genom tillämpningen av principen om indirekt diskriminering i fall där deltidsarbetande förvägrades bidrag och skydd

Graviditet och barnafödande

I det banbrytande fallet Dekker (*Elisabeth Johanna Pacifica Dekker mot Stichting Vormingscentrum Voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus*, C-177/88) fastslog EG-domstolen att det var könsdiskriminering att vägra en gravid kvinna anställning. Dessutom sa-

de domen att ett sådant handlande inte kunde rättfärdigas med hänvisning till arbetsgivarens kostnader för föräldraledighet. Trots att beslutet inte framstår som revolutionerande idag, utvidgade det den dåtida lagstiftningen, (Arts. 2(1) and 3(1) of Council Directive 76/207), vilken inte definierade innebörden av "könsdiskriminering".

Beslutet var viktigt även av en annan anledning: det fanns inte någon man att göra jämförelse med. Normalt upptäckts ett fall av könsdiskriminering vid en jämförelse mellan en kvinnas situation och en mans situation. I det här fallet fanns det inga manliga sökande till platsen, varför det var omöjligt att jämföra hur den käre hade behandlats med hur en man behandlats. Det var vidare omöjligt att jämföra den käreandes fysiska tillstånd med en mans. Domstolens uppfattning var, att eftersom målsägaren utsatts för diskriminering på grunder som var direkt relaterade till hennes kön, så behövdes ingen jämförelse med en man. Andra fall (Habermann-Betterman C-412/92 och Webb C-32/93) har lämnat litet utrymme för arbetsgivaren att säga upp en kvinna därför att hon blivit gravid. Till och med när en kvinna anställts som ersättare för en annan gravid kvinna som skulle ta föräldraledigt, fällde domstolen i fallet Webb utslaget att tillgänglighet för arbete inte var giltig grund för könsdiskriminering på grund av graviditet. Det här fallet underströk att graviditet inte kan jämföras med andra orsaker till arbetsfrånvaro. Generaladvokat Tesauro gav följande svar på en jämförelse mellan män som tar ledigt för sportevenemang eller julfirande:

För mig framstår det inte som om det är *a fortiori* möjligt, trots att det har gjorts upprepade gånger under förhandlingarnas gång, att göra jämförelser mellan en kvinnas mammaledighet och en man som inte kan arbeta därför att han måste delta i ett sportevenemang, om det så är de olympiska spelen ... Med hänsyn tagen till andra omständigheter så ställs en idrottsman, även en mästare (man som kvinna), inför ett normalt val som reflekterar behov och preferenser i livet; det kan inte sägas om en gravid kvinna, om man inte menar att en kvinna som inte vill förlora arbetet alltid kan välja att inte skaffa barn – vilket vore absurt (fase C-32/93 Webb, supra n 13, para 3576).

EU-lagstiftningens behandling av graviditet avspeglar en grundläggande benägenhet att skilja mellan att föda barn och att vårda dem, dvs. att koppla samman missgynnande med biologiska skillnader. Det osynliggör hur missgynnande verkar genom institutioner, lagar samt sociala och ekonomiska relationer. Betänk att domstolen i fallet Webb lämnade möjligheten öppen att anställningsskydd inte gäller kvinnor med begränsade anställningskontrakt. På så sätt tas

ingen hänsyn till de normer och förfaranden som upprätthåller missgynnande. Många arbetsgivare avstår från att anställa unga kvinnor på tillsvidareanställning, eftersom de inte vill bära kostnaderna för föräldraledigheten i samband med graviditet och barnomsorg. Domstolen finner detta varken obefogat eller omdömeslöst. I ett fall hade arbetsförmedlingen dragit in en kvinnas arbetslöshetsersättning eftersom hon inte stått till förfogande för anställning (en potentiell arbetsgivare hade frågat henne om familjeplaner, och hon svarade att hon planerade att föda ett andra barn). Domstolen accepterade inte indragningen av arbetslöshetsersättningen, men vidhöll att "en arbetsgivare har rätt att avstå från att anställa en person med hänsyn till familjeplaner" (citerat i Szyszczak, 1996, s 54)

Dessa fall illustrerar vad Martha Minow analyserat som "skillnadens dilemma", dvs. när skillnader framträder både i sig och som avvikelser från en outtalad norm. Det som är annorlunda/avvikande är således också underlägset. Själva konstruktionen av mammaleidigheten som en "risk" förknippad med barnafödande (de första 14 veckorna efter födseln) visar vilka snäva ramar begreppet könsdiskriminering har givits.¹⁶ Direktivet, vilket är konstruerat runt moderns hälsa och säkerhet, tillåter inte anspråk på att fadern och modern skall dela på omvårdnanden av småbarn.

Detta framkom tydligt i fallet Hofmann. Fadern utmanade den tyska mödraskyddslagen (Mutterschutzgesetz) genom att dels hävda sin rätt att vara den vårdande föräldern och dels hävda rätten till föräldraledighet. Lagen garanterar sex månaders ledighet för mödrar, men inte för fäder. EG-domstolen fann att de tyska lagarna inte stod i konflikt med jämställdhetsdirektiven eftersom direktiven inte var "avsedda att avgöra frågor som rör organiseringen av familjen eller att förändra ansvarsfördelningen mellan föräldrar" (U. Hoffman mot Barmer Ersatzkasse (1984), ECR 3047). Vid tidpunkten för Hofmann-domslutet övervägde kommissionen att påbörja en process mot tyska regeringen, enligt direktivet om likabehandlingsprincipen, vilket skulle ha givit båda föräldrarna rätt till föräldraledighet. Detta planerade initiativ underminerades dock av domstolsbeslutet i fallet Hofmann (More, 1995).

Beslutet i fallet Hofmann kan ses i ljuset av EU:s subsidiaritetsprincip, vilken innebär att det skall finnas en viss typ av balans mellan olika beslutsnivåer. I EU-sammanhang handlar detta om en decentraliseringsprincip, som ser till att politiska beslut inte fattas

¹⁶ T.ex. ansågs det inte vara könsdiskriminering att avskedda en kvinna som fick komplikationer efter den 14:e veckans mammaledighet (se Hertz).

på en högre nivå än vad som är nödvändigt, för den inre marknadens fullbordande. Utfallet i Hofmann-fallet avspeglar dock även en traditionell familjesyn och en tro på bandet mellan mor och barn. Detta återspeglar den ursprungliga betydelsen av subsidiaritet i konservativa katolska välfärdsstater, där Tyskland är arketypen, som speglar "en syn på samhället i vilken ansvar betingas av närheten i människors relationer" (Peterson, 1994; Spicker, 1991; Van Keesberg, 1995).¹⁷

Familjeförsörjarlön

Att ingrepp inte görs i familjen visar, som framgår av ovanstående diskussion, på en styrande politisk logik i familjefrågor. Detta beskriver Kirsten Scheiwe som en "selektiv logik med en genusbetingad dimension" (s. 247). Den selektiva logiken fungerar genom de policyområden som är inkluderade och exkluderade. Man kan känna igen det i de uttalade normer och antaganden som finns inbäddade i den manliga familjeförsörjarlönen, och hur dessa fortsätter att bestämma omfattningen och rättfärdigandet av interventioner. Tag migrerande arbetskraft¹⁸ som ett exempel, där EG-domstolen ingripit på otaliga sätt. Migrerande arbetstagare erhåller sociala förmåner för sina familjer, även när familjen lever i ett annat land, och rättigheter bygger på hemvist eller medborgarskap. Domstolens aktivitet i dessa familjefrågor (barns utbildning, barnbidrag och socialförsäkringar) motiveras med den fria rörligheten för arbetskraft (förankrad i paragraf 48–51 i Romfördraget). Den manliga familjeförsörjarideologin ligger bakom logiken i den här typen av interventioner; det finns flera uttalade hänvisningar till mäns familjer i paragrafer och domstolsbeslut (se paragraf 1.12 Regulation 1612/68).¹⁹ Självfallet är merparten av de migrerande arbetstagarerna män. Man skulle kunna dra en parallell till barnomsorg och andra infrastrukturella åtgärder som kan reducera hindren för kvinnliga arbetstagarers fria rörlighet. Detta är mycket relevant för

¹⁷ Detta kan vi se i rättfärdigandet av specialbehandlingen i Hofmann-domslutet: "it is legitimate to protect the special relationship between a woman and her child over the period which follows pregnancy and childbirth, by preventing that relationship from being disrupted by the multiple burdens which would result from the simultaneous pursuit of employment" (citerat i More, s. 60 och supra n, 58 at 3075).

¹⁸ "Migrant worker" har ingen svensk översättning. Jag använder här "migrerande arbetskraft" och inkluderar i detta all arbetskraft där den arbetande och dennes familj finns i olika länder.

¹⁹ Några av de mer anmärkningsvärda fallen behandlade barnbidrag och underhåll, vilka fordrar hemvist: se Athanasopoulos et al. mot Bundesanstalt für Arbeit, Bronzinov. Kindergeldkasse och Hughes mot Chief Adjudication Officer.

kvinnliga arbetstagare i Skandinavien, där det finns en högt utvecklad offentlig barnomsorg. Bristen på barnomsorg i många andra europeiska länder är ett hinder för kvinnors möjlighet att ta avlönat arbete över politiska gränser. Kirsten Scheiwe använder detta exempel för visa på omfattningen av EG-domstolens interventioner; när det gäller den migrerande arbetskraften har domstolen trätt in i familjesfären och arbetets organisation, och med hjälp av sociala förmåner har den stabiliserat den rådande arbetsdelningen inom familjen. Scheiwe ifrågasätter därmed sanningshalten i domstolens påstående att den inte är beredd att ingripa i arbetsdelningen inom familjen (Scheiwe, 1994, s. 251).

Undantagen från principen om likabehandling i direktiven om social trygghet ger ytterligare exempel på hur familjelönsideologin styr kommissionens tolkning av könsdiskriminering. De undantagna områdena innefattar beslut om pensionsålder, förmåner till personer som gjort arbetsuppehåll för att uppfostra barn, samt berättigande till ålderdoms- och invaliditetsförmåner, som är en gift kvinnas härledda rätt.

De rättsfall som tagits upp i EG-domstolen visar på hur omtvistade dessa undantag är, och hur tydliga inkonsekvenserna är i behandlingen av könsskillnader, socialförsäkringar och på de underförstådda normerna om mannen som familjeförsörjare. I fallet *Integrity* (Caisse D'Assurance Sociales pour Travailleurs Indépendants 'Integrity' mot Nadine Rouvroy, C-373/89), ett rättsfall som en manlig anställd tagit upp, gav domstolen inte rätt till avgiftsbefrielse som för gifta kvinnor, änkor och studenter med låga inkomster. Rättsfallet gav uttryck för domstolens åsikt att samma regler som gällde för de gynnade grupperna rätteligen även borde tillämpas på medlemmar ur missgynnade grupper.²⁰ I rättsfallen *Teuling*, C-30/85, och *Europeiska kommissionen mot konungariket Belgien*, fall C-229/89, beslutade dock domstolen att medlemsstater hade rätt att ta hänsyn till de, relativt sett, större behoven hos personer som hade en beroende maka/make eller barn, genom att visa att detta förfarande uppfyllde ett legitimt mål i deras socialpolitik. I båda dessa fall gynnade arbetslöshets- och sjukförsäkringssystemet en betydligt högre andel anställda män än kvinnor.

I en analys av dessa två rättsfall drar Sandra Fredman (1992) slutsatsen att direkt diskriminering av män för att minska missgynnandet av kvinnor betraktas som olagligt, medan indirekt diskriminering av kvinnor däremot kan rättfärdigas om det går att visa att den överensstämmer med mäns behov. Det sätt på vilket

²⁰ S. Fredman, *supra* at note 21, s. 132.

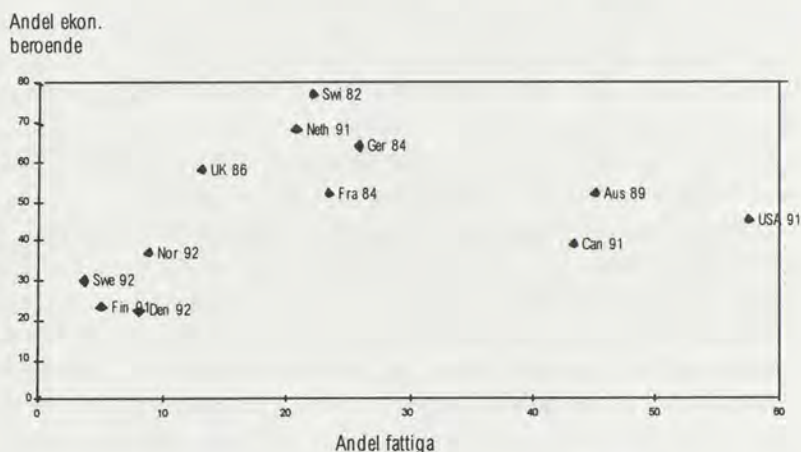
könsskillnad verkar i direktiven om social trygghet (the Social Security Directive) är dock inte fullt så enkelt. Å ena sidan har lika-behandlingsprincipen (könsneutrala kategorier) undanröjt de mest påtaliga formerna av könsdiskriminering och uteslutning av kvinnor från förmåner, vilka varit grundade på en manlig familjeförsörjarnorm och en automatisk klassificering av kvinnor som ekonomiskt beroende (Daly, 1996; Lewis & Ostner, 1994).²¹ Å andra sidan har genom specialbehandling i nationell politik (det domstolen kallar fördelar) könsskillnader erkänts, till skydd för gifta kvinnor vilka inte haft tillgång till sociala förmåner, eftersom de inte lönearbetat eller endast haft oregelbunden anställning.

Går det att tala om "gynnande" i det här sammanhanget? På kort sikt kanske. I ett längre perspektiv kan vi dock tillämpa insikter från den feministiska analysen av den manliga familjeförsörjarmodellens ideologiska och politiska struktur, om hur den bevarar ojämlikhet och missgynnande på grund av kön (Lewis & Ostner, 1994; Hobson, 1996; O'Connor, 1996). Undantagen ovan tar för givet förekomsten av ett manligt familjeförsörjarsystem, som genom institutionella former – dvs.genom socialpolitik (skatter, pensioner och sjukförsäkringar) – även inom EU:s ramverk begränsar individernas rätt till tillträde på arbetsmarknaden.

Det är inte lätt att avgöra i vilken utsträckning policys formar maktrelationer inom familjen (dvs. växel-spelet mellan de två triangelarna) (Hobson, 1996). Internationellt jämförande forskning om kvinnors ekonomiska beroende och deras belägenhet efter skilsmässa understryker dock vikten av policyprogram som skyddar ensamstående mödrar från fattigdom (se Hobson, 1990, 1995; Hobson & Takahashi, 1996) (se figur 4). En hög grad av ekonomiskt beroende underminerar kvinnors ekonomiska medborgarskap, deras anställningsmöjligheter, och deras möjlighet att välja bostadsort för arbete, dvs. tillgång till arbete, utbildning och karriärutveckling (Björnberg, 1996). Det här är förhållanden som direkt påverkar kvinnors möjlighet att på lika villkor deltaga på arbetsmarknaden (Bryson, 1997; Hobson, 1990, 1996).

²¹ Man kan även hitta exempel där jämställdhetsprincipen resulterar i förlust av förmåner, se t.ex. Douglas Harvey Barber mot Guardian Royal Exchange Assurance Group, C-262/88.

Figur 4 Sammanboende kvinnors ekonomiska beroende och andel ensamstående mödrar som lever under fattigdomsgräns



Indirekt diskriminering

Att likabehandlingsprincipen i EG-domstolen inte tar tillräcklig hänsyn till områden i kvinnors liv som vård och omsorg av barn och gamla, är ett återkommande tema i den feministiska kritiken av domstolens oförmåga att ta itu med de mekanismer som producerar missgynnande på grund av kön (Hervey & Shaw, 1996; Lewis & Ostner, 1995; Meehan, 1997). På senare tid har det dock förekommit domslut om deltidarbete och indirekt diskriminering, som åtminstone delvis erkänt att kvinnors missgynnande i arbetslivet beror på deras omsorgsansvar. Att låta indirekt könsdiskriminering omfatta deltidarbetande skapar en länk mellan det betalda och det obetalda arbetets sfärer. Fastän indirekt diskriminering ansetts föreligga när det finns bevis för att en könsneutral regel påverkat ett av könen, det missgynnade könet, i oproportionerligt stor utsträckning, så har det i majoriteten av fallen tillämpats på förpliktelser inom äktenskap eller familjen.²² Dessutom har missgynnande

²² Indirekt diskriminering föreligger när (1) en föreskrift inte direkt kopplas till kön (som i direkt diskriminering) utan formuleras i termer av neutrala kännetecken som "deltidsarbete" eller "begränsat deltidarbete"; (2) avsevärt fler medlemmar av det ena könet faktiskt missgynnas av föreskriften; och (3) det inte finns något rimligt och objektivt skäl till ofördelaktig behandling av det ena könet (i juridiska termer proportionalitet) (Bieback, 1996 s 30, se också ECR 1607, under Artikel 19. Principerna fastställdes i fall 170/84, Bika Kaufhaus: GmbH mot We-

av kategorier i viss utsträckning erkänts i de senaste fallen om indirekt diskriminering. Det måste bevisas att en betydande andel av det ena könet missgynnas av regleringen. Fallen bygger på statistiska bevis om att kvinnor utgör majoriteten av de deltidsarbetare som skadas av en policy och att det inte finns starka skäl (socialpolitiska, ekonomiska) som rättfärdigar detta missgynnande.

Detta erkännande av indirekt diskriminering representerar en förändring i EG-domstolens syn på diskriminering. Det ger möjlighet att angripa kategoriskt missgynnande bortom rent biologiska konstruktioner av könsskillnader, som t.ex. graviditet och förlossning. Det är inte längre nödvändigt att bevisa att arbetsgivaren avsiktligt missgynnat en person på grund av kön. Därmed kan hänsyn tas till institutionella strukturer och istället för strikt formell likabehandling finns möjlighet till en bredare förståelse av ojämlikhet. Detta är ett erkännande av hur könsbetingade normer och handlingssätt avspeglar skillnader i riskskydd samt en ojämlik fördelning av tillgång till sociala och ekonomiska resurser.

Icke desto mindre har EG-domstolen endast kunnat acceptera begreppet missgynnande i relation till klassiska risker – såsom pensioner, invaliditetspensioner och avgångsvederlag (Scheiwe, 1993) – och bara för de kvinnor som redan finns på arbetsmarknaden (något som Mary Daly betecknar som "socialt skydd härlett från marknaden", 1996, s. 8). Detta kommer att framgå av de rättsfall som diskuteras i nästa avsnitt. EG-domstolen har inte vågat ta steget till de områden som utmanar grundantagandena för definitionen av vad som är arbete.

Rättsfallet *Bilka-Kaufhaus mot Karin Weber von Hartz* (rättsfall 170/84) återopas ofta som vändpunkten i EG-domstolens behandling av indirekt diskriminering, eftersom det klargjorde vilka riktlinjer som de nationella domstolarna har att följa.²³ Fallet handlade om deltidsanställda som utestängdes från en avtalspension. Domstolen beslutade att avtalspensionen var av kontraktsnatur och därför föll inom ramen för hur "avlöning" definierades i artikel 119. Därav följde att den totala timersättningen var högre för heltidsarbetare än för deltidsarbetare. Återigen, om den kärande

ber von Hartz: (1986).

²³ Det första rättsfallet inför EG-domstolen som särskilt behandlade deltidsarbete, och också det första som explicit behandlade indirekt diskriminering, var *J. P. In Jenkins mot Kingsgate Clothing Productions Ltd.*, fall 96/80. I fallet vidhöll domstolen att frågan om huruvida det rörde sig om könsdiskriminering eller inte, var en fråga om sakförhållande, dvs. en fråga som skall avgöras inom de nationella domstolarnas jurisdiktion. Det var de som skulle avgöra om det fanns objektiva försvarbara faktorer, och om inte, fastställa om det var arbetsgivarens avsikt att diskriminera.

kunde bevisa att detta förhållande drabbade ett större antal kvinnor än män skulle det utgöra diskriminering, så tillvida det inte kunde rättfärdigas med faktorer som inte var könsrelaterade. Domstolen fastställde därefter en rad kriterier, och skapade på så sätt en proportionalitetsprövning, för att utvärdera arbetsgivarens rättfärdiganden. Arbetsgivarens åtgärder måste: a) motsvara ett verkligt behov hos företaget, b) vara ändamålsenliga för att uppnå företagets mål och c) vara nödvändiga för att uppnå målet. Dessa kriterier används fortfarande i diskrimineringsfall. Det betydelsefulla är att det inte längre ansågs relevant om arbetsgivaren hade för avsikt att diskriminera eller inte.

Det finns flera exempel på domstolens benägenhet att tillämpa missgynnande-normen på sociala rättigheter som rör risker. Rättsfallet *Ruzius-Willbrink* (fall 102/88 (198) ECR 4311) behandlade diskriminering mot deltidsanställda som förvägrades invaliditetsbidrag som garanterade existensminimum. Holländska staten hävdade att utbetalningen var kopplad till tidigare inkomst, och att heltidsarbetande, egna företagare och studenter var berättigade. EG-domstolen avvisade dock argumentet att bidraget skulle vara orättvist mot heltidsanställda, eftersom det skulle ge deltidsanställda en ersättning som var högre än vad de tidigare haft i lön. Dessutom vidhöll domstolen att socialpolitikens syfte var att stödja dem som var i behov av bistånd, och att policyn förvägrade dem bistånd som var i störst behov av det. Systemet ansågs också vara orättvist eftersom det gav förmåner till studenter och andra heltidssysselsatta, oavsett deras tidigare inkomst (Steiner, 1996).

EG-domstolen har även behandlat frågor om deltidsarbete och löneökning, där det ifrågasatts om senioritetsprincipen (tid i anställning) kunde gälla för deltidsarbetare. I *Nimz mot Freie Hansestadt Hamburg* (rättsfall 184/89) vägrades den kärande en högre lönekategori eftersom hon arbetade deltid. Enligt tysk lag tillämpas bara senioritetsprincipen fullt ut för anställda som arbetar tre kvartstid eller mer, och den halveras för anställda som jobbar mindre än halvtid. I en serie ovanliga rättsfall (*Arbeiterwholfahrt Der Stadt Berlin E. mot Monika Bötzel*, fall C-360/90; *Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation c. mot Johanna Lewark*, C-457/93) dömde domstolen till fördel för deltidsanställdas rätt till övertidsersättning för utbildning. I dessa fall hade deltidsanställda vägrats ersättning för den tid de ägnat åt specialkurser, och i varje enskilt fall fanns bevis för att de deltidsarbetande var kvinnor samt att skenbart könsneutrala politiska åtgärder i oproportionerlig grad berörde kvinnor. Siffrorna i fallet *Lewark* visade att 93,4 procent av de deltidsarbetande var kvinnor.

Domstolen drog gränsen vid frågor om löner och övertid, eftersom dessa frågor ifrågasatte själva definitionen av vad som är arbete och vad som anses vara en full arbetsvecka. Det anmärkningsvärda fallet Stadt Lengerich och andra mot Angelika Helmig och andra, är värt att presentera, eftersom det belyser det sätt varpå EU:s politiska ramverk är fastlåst i normen om likabehandling. Det befäster även familjelöneprincipen och skillnaderna mellan mannens och kvinnans bidrag till familjen.

Samtliga käreande, fallen C-399/92, C-409/92, C-425/92, C-34/93, C-50/93, C-78/93, var deltidsarbetande som arbetade mer än avtalad tid, men som inte erhöll övertidsersättning eftersom de inte överskred antalet timmar för en full arbetsvecka. Den fråga domstolen hade att ta ställning till var huruvida artikel 119, givet att merparten av de deltidsarbetande var kvinnor, kräver att arbetad tid utöver avtalad arbetstid skall betalas enligt övertidstaxa, som för heltidsanställda. Domstolen framhöll att ett kollektivavtal som begränsar övertidsersättning för både deltids- och heltidsanställda inte stod i motsats till artikel 119 och direktiv 75/117. Domstolen varnade dock för att man skulle förklaras skyldig till ojämlik behandling om den totala ersättningen för samma antal timmar var större för heltidsanställda än för deltidsanställda. Domstolen drog dock slutsatsen att det inte förelåg sådan ojämlik behandling i det här fallet, eftersom deltidsanställda som arbetade t.ex. 30 timmar fick samma lön som heltidsanställda vilka arbetade 30 timmar.

Generaladvokat Darmons utvecklade argumentet i sitt yttrande. Han hävdade att ett system, där övertidsersättning beräknas på individuella avtal, skulle vara orättvist inte gentemot de deltidsanställda, utan mot de heltidsanställda som överskred sin avtalade arbetstid. Heltidsanställda familjeförsörjare skulle missgynnas eftersom de inte skulle få övertidsersättning förrän de hade jobbat många fler timmar än en deltidsanställd.

Det här fallet rör på vissa sätt själva kärnpunkten i missgynnande på grund av kön, nämligen det faktum att genomgående ojämlikhetsmönster återfinns i sociala relationer och i institutionella omgivningar. Slutsatsen att "arbete" är arbete på arbetsmarknaden, och att "heltidsanställda" är de med familjeförsörjningsplikter, osynliggör de många skikten av missgynnande: arbetsdelningen, antagandet att hushåll består av man/familjeförsörjare och hustru, att de sysslor kvinnor utför i hemmet inte är arbete. Trots att domstolen har definierat "lön" ett flertal gånger finns det, anmärkningsvärt nog, inte någon definition av begreppet "arbete".

Domstolen har bara tillhandahållit definitioner av den "arbetsföra befolkningen".

Kopplingen till anställning och arbetsmarknad som den viktigaste kanalen till likabehandling begränsar kvinnors möjlighet att ställa krav och att åberopa det riskskydd som "vanliga anställda" (som för det mesta betyder heltidsarbetande) omfattas av. Eftersom obetalt arbete, omsorgsarbete, inte räknas som arbete, är kvinnor missgynnade i de system där bidragsberäkning grundas på betalt arbete eller arbetsgivaravgifter. Detta är ett tydligt exempel på hur institutionella former av uteslutning skapar de mest seglivade typerna av ojämlikhet, där normerna är så djupt förankrade i definitioner, regler och praxis att de framstår som oföränderliga.

Gynnsam eller förmånlig behandling

Här lägger jag undan "stat-marknad-familjepolitik"-triangeln och utforskar istället EU:s möjlighet att rätta till missgynnande på arbetsmarknaden. På detta område borde det var möjligt att förvänta sig en högre tolerans för ingripanden. Införandet av en specifik policy-rekommendation om gynnsam behandling av kvinnor, tillsammans med likabehandlingsprincipen, utlovar till synes större möjlighet till reell jämlikhet.²⁴ Men det berömda fallet Kalanke tyder på något annat.

Fallet lades fram av Eckhard Kalanke, en manlig arbetssökande som förbigicks i en befordran på grund av en positiv särbehandlingsplan i Bremen. Lagen gav automatiskt företräde till det underrepresenterade könet, i det här fallet kvinnor. EG-domstolen fann själva lagstiftningen problematisk och karaktäriserade den på följande sätt:

Article 2(1) and (4)²⁵ of the Equal Treatment Directive precludes national rules such as those in the present case, where candidates of different sexes shortlisted for promotion are equally qualified, automatically give priority to women in sectors where they are underrepresented, underrepresentation being deemed to exist

²⁴ Direktivet (76/207) utökar likabehandlingsprincipen till att omfatta frågor som rör anställningsmöjlighet, yrkesutbildning och befordran, samt arbetsförhållanden. Artikel 2(2) tillåter medlemsstater att ta hänsyn till den anställdes kön. Rådsförsamlingens icke-bindande rekommendation (rekommendation 84/635) ber medlemsstaterna att vidta aktiva politiska åtgärder för att bekämpa bristande jämlikhet för kvinnor och segregation på arbetsmarknaden.

²⁵ Artikel 2(1) definierar likabehandlingsprincipen att gälla direkt och indirekt diskriminering; artikel 2(4) undantar åtgärder som är avsedda att undanröja ojämlikheter som påverkar kvinnors möjligheter.

when women do not make up at least half of the staff in the individual pay brackets in the relevant personnel group.

EG-domstolen var av den uppfattningen att lagstiftningen gick för långt:

A national rule which guarantees women absolute an unconditional priority for appointment or promotion is not a measure of that kind, since it goes beyond promoting equal opportunities and substitutes for it the result of 'equality of representation' which is only to be arrived at by providing such equality (Eckhard Kalanke mot Freie Hansestadt Bremen, C-450/93).

De som har kommenterat fallet har tolkat det på olika sätt. Motsatte sig domstolen lagen i Bremen som i detta fall gav det underrepresenterade könet automatiskt företräde? Eller tillbakavisade domstolen den generella principen om aktiva åtgärder för att kompensera missgynnade grupper för diskriminering (Szyszerzak, 1996)?

Domstolens beslut i Kalanke-fallet ledde till protester från feminister, både inom och utanför EU:s policyskapande organ, eftersom det negligerade alla de program och åtgärder för positiv eller gynnsam behandling som rekommenderas inom Europarådet och kommissionen.²⁶ EU-kommissionen hade föreslagit en ändring av likabehandlingsprincipen så att förmånlig behandling kunde tillåtas. Om detta kommer att behövas beror dock på domstolens slutgiltiga beslut i Marschall-fallet, det rättsfall som efterföljde Kalanke. Om förmånlig behandling definieras som diskriminerande mot den dominerande gruppen betyder det ett förkastande av missgynnande-principen, det vill säga att fördomar och brist på respekt förhindrar en jämlik behandling av medlemmar i en grupp, att handlingssätt återskapar diskrimineringsmönster och att institutionella mekanismer osynliggör könsdiskriminering.

5 Det svenska jämställdhetsramverket

Min avsikt med detta avsnitt är inte att beskriva hur den svenska jämställdhetspolitiken har utvecklats, något som skulle kräva en historisk tillbakablick med början på 1920 och 30-talen. Istället koncentrerar jag mig på de två senaste decenniernas policyformer och speglar dessa dels i EU:s policy (vilken jag tidigare diskuterat), och dels i de normativa antaganden som beskrivs i modellen om missgynnande på grund av kön.

²⁶ Se Rådets rekommendation 21 maj 1991: OJ C142/1.

Av min tidigare diskussion har det framgått att "familjen" inte är en kategori som berörs av policyskapande inom EU:s jämställdhetsramverk, även om familjefrågor ofta ligger till grund för tolkningar av diskriminering och missgynnande. I Sverige har situationen varit annorlunda. Den policy som under 1970-talet lade grunden för svensk jämställdhetspolitik utformades nästan alltid inom familjepolitikens institutionella ramar. Familjepolitik var ett tydligt utstakat politiskt område, och det fanns till och med en minister som ansvarade för familjefrågor. Målmedvetenheten i familje- och arbetsmarknadspolitiken var hög under 1960- och 70-talen, och en rad åtgärder vidtogs för att förändra familjelivets organisering och för att möjliggöra för fler kvinnor att yrkesarbeta.²⁷ Den expanderande offentliga servicesektorn skapade nya arbetsmöjligheter för kvinnor. Alla politiska ingrepp var utformade på så sätt att de även påverkade familjers val av hur betalt och obetalt arbete skulle fördelas. Systemet med särbeskattning gjorde kvinnors obetalda arbete så pass dyrt, att familjer som önskade upprätthålla traditionen med en manlig försörjare och en hemmafru fick, så att säga, betala en straffavgift för detta. Generösa villkor för föräldraledighet samt subventionerad barn- och äldreomsorg var andra medel för att få ut kvinnorna på arbetsmarknaden.

Den politik som fördes, med sociala förmåner och offentligt tillhandahållande av omsorgstjänster, omgavs även av en könsneutral ideologi om delat föräldraskap och jämlik tillgång till betalt arbete (Hobson m.fl., 1994b). Begreppet "jämställdhet", vilket användes vid denna tid, återspeglade politikens könsneutrala konstruktion, om att olika grupper skulle behandlas lika, och att samma måttstock skulle användas för kvinnor och män.

Om vi återvänder till förhållandena "stat-marknad-familj" och "man-hustru-barn", alltså våra två policy-triangular, kan vi se att det finns skillnader i termer av omfattning och nivåer i de rättigheter som stadgas i den svenska jämställdhetspolicyn, om man jämför med EU:s ramverk.

Familjepolitik kopplad till arbetsmarknadspolitik

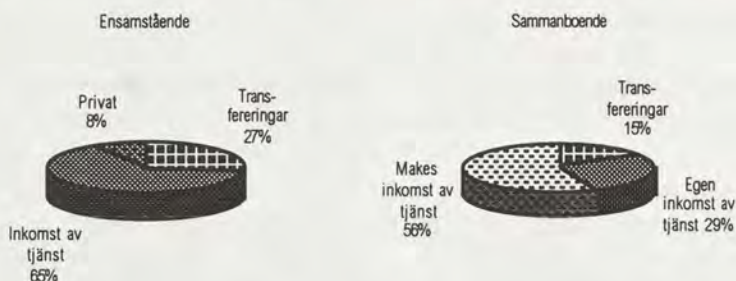
För det första var familjepolitiken oundvikligen kopplad till arbetsmarknadspolitiken. Trots detta togs få politiska initiativ för att

²⁷ Inom välfärdsstatsforskningen är det en omdebatterad fråga huruvida svensk jämställdhetspolitik huvudsakligen berodde på arbetskraftsbrist. Författaren har åsikten att en komplex uppsättning villkor och sociala aktörer låg bakom konstruktionen av politiken (feminister, socialdemokratiska politiker av båda könen samt fackföreningsledare).

påverka och förändra fördelningen av betalt och obetalt arbete inom familjen, dvs. relationerna i den andra triangeln och växelverkan mellan de båda trianglarna (se figur 2 ovan). De olika policys som skyddade deltidsarbetare gör klart att man utgick ifrån att det var kvinnor som skulle ta ansvar för merparten av det obetalda omsorgsarbetet, samtidigt som de tänktes utföra arbetet inom den betalda omsorgssektorn (Johansson, 1997; Sundström, 1987). Endast på senare tid kan man i Sverige se ansatsen till en progressiv politik om hur det betalda och obetalda arbetet skall fördelas (dvs. relationerna i den andra triangeln; förhållandet mellan man och hustru). Detta framkommer i ändringen av föräldraförsäkringen, där två månader med åttio procents ersättning reserveras, en åt vardera föräldern, vilket i praktiken innebär en pappamånad som går förlorad om inte fadern utnyttjar sina rättigheter som förälder.

För det andra, det könsneutrala jämställdhetsramverket frikopplar också att "ha" barn från att "ta hand om" barn. Sverige har faktiskt tvingats modifiera politiken runt barnafödande för att svara mot det ramverk som ställs upp av EU: en gravid kvinnlig arbetstagar tillåts fjorton veckors mammaledighet, och åtminstone två av dessa veckor måste tas ut före barnets födelse (Eklund, 1996b). Sveriges könsneutrala politik kring föräldraledighet framstod som revolutionerande under 1970-talet, eftersom den erkände att omsorgsarbete inte uteslutande var ett kvinnligt ansvarsområde, utan att föräldraskap utövades av såväl fäder som mödrar (Hobson m.fl., 1994b). Det är dock ett faktum att fäder inte utnyttjat sin rätt till föräldraledighet till fullo. För många feminister är det förhållandet, att en ytterst liten grupp fäder tar mer än några veckors föräldraledigt, ett bevis på bristerna i den svenska jämställdhetsmodellen. Detta speglar att politiken misslyckats med att se de viktiga sambanden mellan "stat–marknad–familj" och hur maktförhållanden inom familjen och beteenden på arbetsmarknaden står i relation till varandra. Så trots att kvinnors ekonomiska beroende inom familjen är lägre i Sverige än i de flesta andra länder, är det en överdrift att påstå att kvinnor övergått från att vara beroende av en manlig försörjare till att vara beroende av staten – förkroppsligat i begreppet "statspatriarkat" (Hernes, 1987; Hirdman, 1990).

Figur 5 Hushållsinkomster: Ensamstående och sammanboende mödrar



Källa: Levnadsnivåundersökningen 1991

Tittar vi på ensamstående mödrars ställning ser vi tydligt konsekvenserna av att inte uppmärksamma sambandet mellan de två trianglarna. Trots att svenska ensamstående mödrars ekonomiska situation kan sägas vara gynnsam i ett internationellt jämförande perspektiv, är de, i jämförelse med gifta svenska mödrar, överrepresenterade bland socialbidragstagare (de är därtill missgynnade vad gäller såväl ekonomiska- som tidsresurser) (Hobson & Takahashi, 1996, 1997). Antagandet om lika deltagande i arbetslivet har inneburit att kvinnor vid skilsmässa inte kompenseras för sina lägre inkomster, lägre på grund av deras omsorgsansvar, dvs. kvinnors benägenhet att deltidsarbeta under småbarnsåren och därmed deras sämre möjligheter att fortbilda sig och delta i internutbildning. Den nyligen genomförda ändringen i lagen om underhåll kommer visserligen att förbättra fränskilda mödrars situation något. Män kan komma att tvingas betala större underhåll än det absoluta minimibeloppet och själva lagen innehåller färre kryphål, men fortfarande kvarstår missgynnandet. Reformerna i lagen om underhåll är snarare menade att minska statens utgifter än att rätta till maktbalansen hos skilda par. Det är dock viktigt att notera att staten fortsätter att betala bidragsförskott, vilket minskar riskerna för fattigdom hos ensamstående mödrar.²⁸

Socialt och ekonomiskt medborgarskap

Om vi återgår till diskussionen om skillnader mellan de båda jämställdhetsramverken och frågar oss vilka som inbegrips i och ute-

²⁸ Dessa utgör en av de få grupper som inte fått sitt bostadsbidrag sänkt, som fortfarande får förtur inom barnomsorgen, och därtill kostnaden subventionerad.

stängs från sociala skyddsåtgärder, ser vi att det finns betydande variationer dem emellan. Om vi betänker hur risker och rättigheter tolkas i de två politiska ramverken, arbetslöshet, förtidspensionering, sjukdom, invaliditet, ålderdom och graviditet/föräldraledighet, jämför vi återigen en nationell och en supra-nationell enhet med olika institutionella strukturer, en politisk stat med en uttolkande institutionell aktör – EG-domstolen. Direkta och indirekta påtryckningar för att harmonisera politiken i EU-länderna antyder ändå att EG-domstolens tolkningar av bidragens omfattning och riskkategorier påverkar nationell politik. Detta kan vara relevant för jämställdhetsfrågor, eftersom EG-domstolen utvidgat sin roll som uttolkare av nationella lagar och förfaranden i överenskomelse med EU-lagstiftningen.²⁹

Figur 6 Könrelaterade risker och kategorier; två policy-ramverk

	Sverige	EU (European Court of Justice; EG-domstolens tolkning)
Arbetslöshetsförsäkring	Tidsbegränsad och icke tidsbegränsad anställning Deltid, heltid	Icke tidsbegränsad anställning Deltid, heltid
Föräldraledighet	Kvinnor och män (1 år) Tidsbegränsad och icke tidsbegränsad anställning Full ersättning: beror på arbetskraftsdeltagande Generell ersättning: beror ej på arbetskraftsdeltagande Anställningsskydd: ja	Kvinnor (14 veckor) Icke tidsbegränsad anställning Villkor beroende på arbetskraftsdeltagande Anställningsskydd: vissa undantag
Sjukdom och invaliditet Anställningsskydd och ersättning	Tidsbegränsad och icke tidsbegränsad anställning Deltid, heltid	Icke tidsbegränsad anställning Deltid, heltid
Pensioner	Deltid, heltid År för vård av barn ger pensionsrätt	Deltid, heltid

²⁹ Margaret Weir (1996) som skriver om USA och försök att där använda domstolen för att uppnå social integration, menar att juridiska system har egna normer för att avgöra "the appropriateness of policy designs". Vi vet också att i federala system, som USA och Kanada, har domstolar varit de främsta arenorna för strider om jämställdhet.

Det svenska politiska nätet täcker fler grupper och erbjuder större skydd på nästan alla områden; detta är både en funktion av att institutionaliserade sociala rättigheter baseras på medborgarskap och av att den socialdemokratiska regimen för en politik för att göra arbetstagare mindre beroende av lönearbete (Korpi, 1989; Esping-Andersen, 1990). Det täta sociala nätet återspeglar dessutom att kvinnoorganisationer och s.k. femokrater har haft inflytande över policyskapandet (Bergqvist, 1994; Hobson & Lindholm, 1997; Korpi, kommande). Det framgår tydligt i utvecklandet av social service, t.ex. i barn- och äldreomsorg. Dessutom går det att finna ett visst mått på "genusmedvetenhet" i hur "arbete" definieras vid beräkning av sociala förmåner. Föräldraledighet räknas formellt som lönearbete, och alltså är även föräldralediga månader pensionsgrundande. Det finns även andra exempel på kvinnovänlig politik. Kvinnor tjänade till exempel på ATP-pensionsreformen, som lät individens femton bästa arbetsår ligga till grund för pensionsnivån.³⁰ Politiska åtgärder som dessa är ett indirekt erkännande av det obetalda arbetets värde. Själva definitionen av arbete består dock, och många av de politiska åtgärder som svenska kvinnor dragit fördel av är kopplade till lönearbete (de härstammar från marknaden, vilket även är fallet inom EU:s jämställdhetsramverk). Svenska deltidssamarbete omfattas visserligen av anställningsskydd och garanteras i stor utsträckning samma rättigheter som heltidssamarbete åtnjuter, t.ex. semester och tillgång till sociala förmåner, men förståelse saknas för hur kvinnor missgynnas genom arbetets organisering, i löneutvecklingen³¹ och befordran. Sociala förmåner beräknas nämligen utifrån en (könsneutral) heltidsanställd utan omsorgsansvar.

Den svagaste länken i den svenska jämställdhetspolitiken är det sätt på vilket missgynnande fungerar på marknadssidan i den politiska triangeln. De som tar ledigt från arbetet för att ägna sig åt föräldraskap kompenseras för förlorad arbetsinkomst, men inte för det missgynnande som uppstår på grund av frånvaron från arbetsmarknaden (d.v.s. för de möjligheter som går förlorade vad gäller t.ex. internutbildning och befordran). På en bredare institutionell nivå bidrog före 1991 lagen om lika möjligheter mycket litet till att förändra normer och praxis för könsdiskriminering, vilket in-

³⁰ Avsikten med denna politik var aldrig att undanröja kvinnors missgynnande vid ålderdom, då dessa inte kan bidra på samma sätt som män över livscykeln. Detta resonemang vidareutvecklas i avsnittet om nedskärningar och missgynnande.

³¹ På samma sätt som fastslagits i EG-domstolen, har svenska arbetsgivare ingen skyldighet att kompensera deltidssanställda för övertidsarbete.

gick i vardagsrutinerna inom den privata sektorn. Arbetsgivare behövde bara hitta ett "passande" skäl att neka en kvinna ett jobb.

Den svenska jämställdhetslagen

Den svenska lagstiftningen mot könsdiskriminering på arbetsmarknaden är en av de svagaste bland de demokratiska välfärdsstaterna³² (Eklund, 1996a; Gelb, 1989; Ruggie, 1984). Det ursprungliga namnet på lagen ger uttryck för bristande lyhördhet för institutionella former av missgynnande: jämställdhet i arbetslivet mellan män och kvinnor. Politiken kring könsdiskriminering bygger i detta sammanhang på likabehandlingsprincipen, att män och kvinnor behandlas lika. Rättvisa garanteras därför endast åt *individer* som återfinns bland det underrepresenterade könet, och inte den missgynnade gruppen som helhet. Detta är ett exempel på det arketypiska könsneutrala ramverket. Det innebär i själva verket att underrepresentation likställs med missgynnande, och ett förnekande av förekomsten av historiskt och socialt gynnade grupper och socialt missgynnade grupper. Således möjliggör jämställdhetslagstiftningens konstruktion att privilegierade grupper kan hävda omvänd diskriminering när positiv särbehandling eller program för gynnsam behandling stadgas.

År 1991 reviderades lagen, då den hade utsatts för kritik under hela 1980-talet, men huvuddragen i lagstiftningen bestod: förbud mot diskriminering är kopplade till enskilda fall, och för att bevisa diskriminering måste målsägaren finna en "jämförelseperson", en man som arbetar inom samma organisation. Vidare är möjligheterna att hävda diskriminering fortfarande mycket begränsade. Den enda olagliga formen av könsdiskriminering föreligger när en arbetsgivare förbigår en objektivt sett mer kvalificerad arbetssökande. Om två arbetssökande (en man och en kvinna) är lika kvalificerade har arbetsgivaren rätt att själv bestämma vem som ska anställas. När en kvinnlig arbetssökande nekas ett jobb som hon har likvärdiga meriter för, måste hon kunna bevisa att arbetsgivaren på sannolika grunder haft för avsikt att diskriminera.

Ronnie Eklund (1996a), som har analyserat det svenska förbudet mot könsdiskriminering i relation till EU-lagstiftningen, hävdar att arbetsgivare "rationellt" kan välja den arbetssökande som han/hon tror utför arbetet mest effektivt, utan att arbetsdomstolen ifrågasätter arbetsgivarens "urvalsnormer" (Eklund, 1996, s. 344–

³² Även Ruggie (1984) som annars förfäktar den svenska modellen och de vinster kvinnor gjort av medborgar/arbetar-modellen, anser att lagstiftningen är tandlös.

345). Jämställdhetslagar som grundar sig på likabehandlingsprincipen tvingar ofta arbetsgivare som diskriminerar till en större försiktighet. De måste dölja diskriminering och formulera normer och praxis som framstår som rationella för en utomstående. Men vem avgör vad som är rimligt, och hur stor är handlingsfriheten?

Detta är kritiska frågor för en missgynnande-modell. Att dominerande grupper har makten att fastställa normer och mått för vad som är "rimligt", vidmakthåller outtalade antaganden och definitioner av vad som räknas som effektivt, meriterande och kvalificerande, och har historiskt inneburit försämring för andra sociala grupper. Individer kan visserligen använda jämställdhetslagstiftningen för att ifrågasätta dessa normer, men lagen hindrar varje utmaning av de institutionella mekanismer som återskapar missgynnande. Då det dessutom måste finnas en "jämförelseperson", anställd av samma arbetsgivare eller inom samma organisation, begränsas möjligheten att destabilisera de systematiska diskrimineringsmönster som finns i horisontellt (köns)segregerade arbetsmarknader.³³ Kvinnors yrken är *a priori* definierade som mindre kvalificerade, och dessutom, för att komma till kärnfrågan i aktuella lagstridigheter, motiveras kvinnors låga löner med begränsningar i marknaden.

Det lönediskrimineringsfall som nyligen drogs inför svensk Arbetsmarknadsdomstol avslöjar svagheter i den svenska lagstiftningens förbud mot könsdiskriminering (en barnmorska mot Örebro läns landsting; Jämställhetsombudsmannen v. Örebro läns landsting, fall a 153/95). Fallet sporrades av Sveriges EU-inträde, eftersom principen om lika lön för lika arbete fanns inskriven i EU-lagstiftningen (artikel 2, sektion 2 i direktivet om likabehandling). Rättsfallet berörde en barnmorska som tjänade 4 000 kronor mindre i månaden än två sjukhustekniker. Yrkesbeteckningarna är tankeväckande i sig. Barnmorskeyrket, som kräver flera års utbildning (först måste man bli sjuksköterska och sedan vidareutbilda sig), kan fortfarande associeras till en icke-professionell, naturgiven könsroll (historiskt har barnmorskor ställts emot dem med vetenskaplig och medicinsk expertis³⁴). Termen "sjukhusingenjör" associeras med expertis, utbildning och färdighet. Den manlige "jämförelsepersonen" hade avslutat fyraårigt gymnasium och sedan gått några

³³ Med tanke på de EU-beslut som inte kräver en "jämförelseperson", betvivlar Eklund att svensk lagstiftning faktiskt följer EG-domstolens tolkningar efter fallet Dekker, s. 341.

³⁴ Se Lisa Öberg, *Barnmorskan och läkaren: kompetens och konflikt i svensk förlossningsvård, 1870–1920* (1996).

kompletterande universitetskurser och andra kortare kurser.³⁵ Genom hela detta rättsfall samlade Jämställdhetsombudsmannen statistik och yrkesbeskrivningar som underströk det tekniska och specialiserade draget i barnmorskeyrke, samt de höga krav som ställdes på dessa vad gällde moderns och (det ofödda) barnets hälsa och säkerhet.

I domslutet fann arbetsdomstolen att en jämförelse mellan de två yrkena inte lät sig göras objektivt: den var felaktig och missledande. Domstolen lade vikt vid de expertutlåtanden som motsatte sig påståendena om att barnmorskor ger läkare instruktioner, samt att barnmorskor har ansvar för förlossningsavdelningen, vilket betyder ansvar för liv och död för mödrar och nyfödda. Experterna hävdade istället att det yttersta ansvaret låg hos avdelningsläkarna. Här trädde alltså en mängd könsstereotypiserande krafter in, när det skulle avgöras vem som instruerade vem och om vad som utgjorde kompetens och skicklighet.

Trots att det inte framgår av det slutgiltiga domslutet, kretsade en stor del av diskussionen kring könssegregerade yrken. Det framkom att det inte rådde någon brist på sjukhustekniker (det fanns i själva verket fyra, fem sökande till varje ledig tjänst). I barnmorskornas fall verkade tillgången på barnmorskor vara av liten betydelse för lönesättningen. Enligt Jämställdhetsombudsmannen hörde det inte till praxis att höja lönerna vid brist på barnmorskor och sjuksköterskor, istället intensifierades rekryteringskampanjerna eller – som en sista utväg – stängdes vårdavdelningar (JämO, 1996, s. 16).³⁶ Om detta rättsfall förts inför EG-domstolen hade de stora löneskillnaderna kunnat rättfärdigas med att det finns en annan, alternativ, arbetsmarknad för ingenjörer men inte för barnmorskor. Den principen låg bakom beslutet i ett aktuellt fall om lika lön för lika arbete (Enderby, C-127/192), där EG-domstolen tillät de nationella domstolarna att avgöra om bristen på sökande till ett jobb, och behovet av att höja lönen för att attrahera fler sökande, är objektiva ekonomiska strategier som inte har något med könsdiskriminering att göra.

Agneta Stark (i denna volym), liksom andra feministiska ekonomer tidigare, har hävdats att "marknaden" i sig är en metafor, en osynlig hand som organiserar genusrelationerna och reifierar värdekategorier. Rättsfallet demonstrerar tydligt att det föreligger en cirkellogik: kvinnor börjar inom yrken som är könsdifferentierade. Eftersom det är arbeten som utförs av kvinnor nedvärderas dessa

³⁵ Han hade först ett jobb som tekniker och har därefter varit anställd som sjukhusingenjör sedan 1978.

³⁶ Jag är mycket tacksam mot Lise Bergh, Jämo, för material om detta rättsfall.

och de betingar lägre lön och får lägre status, och av den anledning-
en börjar heller inga män inom yrket. Eftersom det rör sig om ett
kössegregerat yrke definieras det som av lägre värde och skicklig-
het, och kräver således lägre belöning för att dra till sig de mest
kompetenta arbetstagarna. Denna process uppenbaras i analyser av
yrken som feminiserats, eller det motsatta, när ett ansenligt antal
män börjar inom ett yrke (se Reskin, 1986; Cockburn, 1983).

Barnmorskerättegången är ett lysande exempel på hur missgyn-
nandecirkeln fungerar, där bristen på igenkännande och respekt
vävs samman med fördelningen av resurser. Den belyser hur socialt
och historiskt privilegierade grupper har makt att vidmakthålla
ojämlikhet genom outtalade normer.

Könsneutrala ramverk och jämställdhet

Konstruktionen av ojämlikhet mellan könen utifrån en likabehand-
lingsprincip osynliggör de mekanismer som systematiskt diskrimi-
nerar sociala grupper. Den begränsar också möjligheterna att åtgär-
da mönstren för missgynnande på grund av kön. Könssegregering
på arbetsmarknaden är både en orsak till och en konsekvens av
missgynnande. Denna insikt ligger bakom den senaste kanadensiska
Pay Equity Act som antogs i Quebec National Assembly (Bill 35,
1996 Chapter 43). Lagstiftningens syfte är tydligt uttalat: "att rät-
ta till skillnader i compensation som beror på den systematiska
könsdiskriminering som de som innehar anställningar i kvinnodo-
minerade yrkesområden får utstå" (Bill 35, National Assembly,
1996, s. 6). Lagen är ett banbrytande försök att komma förbi den
marknadshänsyn som underminerar anspråk på lika lön för lika ar-
bete. Kategoriseringen av manliga och kvinnliga yrken, och man-
liga och kvinnliga löneskalor kommer härmed att revideras, i syn-
nerhet de inom kvinnodominerade områden. Det finns en känslig-
het vad gäller metod och verktyg för att fastställa dessa yrkesom-
råden (se s. 14–17).³⁷

Könsneutrala ramverk kan vara mycket positiva för att främja
kvinnors sociala och ekonomiska medborgarskap. Den svenska
modellen för jämställdhet är konsekvent i användandet av den
könsneutrala principen. Jämförande statistik om välfärdsstater be-
kräftar detta. År 1995 publicerade FN en rapport om jämställdhet
mellan könen i 130 länder (Human Development Rapport, 1995),
vilken utgick ifrån två mått. Den innehöll dels ett allmänt utveck-
lingsindex, GDI (General Development Index), och ett mått på kö-

³⁷ Arbetsgivare behöver ännu inte hörsamma lagstiftningen, inte förrän år 2004.

nens lika inflytande, GEM (Gender Empowerment Measure). Sverige framstod som vinnare i båda kategorierna. GDI härstammar från ett mer generellt index på välfärdsutveckling, där genomsnittspersonens hälsa, utbildning och levnadsstandard i olika samhällen jämförs.³⁸ Det andra måttet, GEM, består av tre variabler: (1) förfogande över ekonomiska resurser – likvärdigt med inkomst per capita; (2) yrkesmöjligheter och deltagande i ekonomiskt beslutsfattande – vilket beräknas efter andelen kvinnliga jobb inom tekniska, administrativa och arbetsledande områden; och (3) politisk makt samt tillgång till och deltagande i beslutsfattande – vilket mäts genom att räkna andelen kvinnor i riksdagen.

Det första av dessa mått återspeglar i vilken utsträckning svensk socialpolitik har uppnått en hög grad av sociala rättigheter för medborgare, och att universella rättigheter som baseras på medborgarskap gynnar både kvinnor och män. Det andra av dessa mått är mer problematiskt, eftersom det sammanblandar deltagande med makt och beslutsfattande. Om man utgår ifrån "missgynnande på grund av kön"-perspektivet är det möjligt att belysa denna svåra fråga, vilken ofta återkommer i feministiska sammanhang: Varför görs det inte fler försök att eliminera missgynnande på grund av kön i den svenska arbetsmarknadspolitiken, med tanke på den höga andelen kvinnor i riksdagen, kommunfullmäktige och inom de politiska byråkratierna? Här kan det vara relevant att undersöka den nuvarande politiska situationen med en tydlig nedrustning av välfärdsstaten. Det är i perioder av förändring som uteslutningsmekanismer blir mer tydliga, och sociala aktörer inom institutioner synliggör missgynnandet på grund av kön.

Jämställdhet och nedrustning av välfärdsstaten

I sin analys av välfärdsstatens nedrustning understryker Paul Pierson (1994) betydelsen av de processer som skapar och förändrar regler: de sätt varpå de institutionella strukturerna underlättar eller försvårar informationsflödet samt den roll som politiker, partier, och intressegrupper spelar som förmedlare av information mellan olika aktörer. Han menar att politiker i tider av nedskärningar utvecklar "kompensationsstrategier", dvs. övertygande sätt att påstå att förmånstagarna inte skadas av de politiska förändringarna

³⁸ För att mäta jämställdhet mellan könen (GDI) jämförde FN:s forskningsgrupp kvinnors prestationer med mäns, men tog i beaktande olikheter i höjningar och sänkningar av ojämställdheten överlag. GDI-måttet sänks när både den manliga och den kvinnliga prestationsnivån minskar, eller när skillnaden mellan män och kvinnor blir större.

(s. 23). Pierson behandlar inte könsfrågor specifikt, och diskuterar i första hand amerikanska och brittiska förhållanden. Trots det kan hans analys bidra till förståelsen av missgynnande på grund av kön samt av den svenska nedskärningspolitiken.

De olika svenska expertkommissionerna är en värdefull källa för att analysera "kompensationsstrategier". Det är lätt att finna statliga publikationer där genusperspektivet är helt frånvarande. Ett exempel på det är den nyligen publicerade utredningen om de möjliga effekterna av medlemskap i den monetära unionen. Köns-mässiga konsekvenser är helt frånvarande i analyser av inkomst för hel- och deltidsarbete, och ingen hänsyn tas till förändringarna i relationen mellan kvinnors betalda och obetalda arbete under livsförloppet. Nedskärningspolitiken är sammansatt, och könsfrågor kan vara antingen explicita eller implicita i diskussionen. I följande avsnitt behandlar jag endast, helt kort, ett exempel: den svenska pensionsreformen, där de "kompensationsstrategier" som Pierson talar om framträder på ett tydligt sätt.

Den politiska diskurs som omgivit pensionsreformen har, inte helt överraskande, gått ut på att visa att de allra flesta kommer att tjäna på det nya systemet. Reformen har dock kritiserats i såväl remissvar som andra offentliga uttalanden för innehållet och för den snabbhet med vilken lagförslaget antogs. Mest uttalat kritiska var de feministiska kommentatorerna. De hävdade att reformens köns-mässiga konsekvenser antingen glömdes bort helt eller förvrängdes i de olika publikationerna (Stark, 1993, 1994).

Det är allmänt känt att ATP-systemet främst gynnat högutbildade män i tjänstemannayrken (Ståhlberg, 1993a, 1993b).³⁹ Välutbildade män brukar i regel förbättra sina inkomster under livstiden och dra nytta av ett pensionssystem där pensionen beräknas efter de senaste femton åren i yrkeslivet. Icke desto mindre har forskning visat att systemet gynnat kvinnor som gjort avbrott från betalt arbete, och detta i en rad olika yrken och inkomstgrupper (Stark & Lindqvist, 1996). Den nuvarande reformen, som kräver fyrtio verksamma år på arbetsmarknaden, och baseras på "livsinkomst", utgör normen i starka manliga familjeförsörjarsystem.

I Riksförsäkringsverkets rapport *RFV Redovisar 1997:3 "Reformerat pensionssystem – utfall för individer"* analyseras inte könsskillnader. När man simulerar möjliga effekter av pensionsreformen används följande kategorier: "låginkomsttagare", "vuxen-studerande", "sjuk- och arbetslöshetsperioder" "medelinkomsttag-

³⁹ Det var viktigt att få tjänstemän intresserade av det nya statliga pensionssystemet, ATP.

are”, ”akademiker” samt ”mycket framgångsrik” (s. 76 ff.). I en populäriserad version, med namnet *Ett fördjupningsmaterial om den nya pensionen*, presenteras typfall. De uppdiktade kvinnorna Elina, Kajsa och Karin arbetar deltid under kortare perioder när barnen är nyfödda och därefter heltid under hela sitt yrkesverksamma liv: dessa kvinnor verkar alla gynnas av det nya systemet.⁴⁰ En liknande, men något mer representativ uppsättning påhittade personer presenteras i Socialdemokraternas skrift *Framtidens pensioner: ett samrådsmaterial*. Det är dock viktigt att uppmärksamma att dessa könsspecifierade individer är sociala konstruktioner, och inte baserade på riktiga livsöden av noggrant insamlad och analyserad empiri. Det är svårt att rättfärdiga ett sådant förfarande i Sverige, med tanke på att här finns ett av västvärldens mest tillförlitliga survey-material. De påhittade individuella berättelserna jämför det nya och gamla systemet. De utgår emellertid ifrån antaganden om kvinnors arbete som inte speglar förändringar över tid i kvinnors arbetsliv.

Föreställningar om kön ligger till grund för diskussionen om barnårstillägget, en reform som ger pensionspoäng till föräldrar som gör avbrott för vård av barn i upp till fyra år per barn. Enligt rapporten är den optimala nyttjaren av reformen en person som har tre barn, födda vart fjärde år, vilket skulle innebära 12 års hel föräldraledighet, eller ledighet kombinerad med deltidsarbete. Enligt rapporten vinner *föräldrarna* på barnårstillägget, men det outtalande antagandet är att det främst är *mödrar* som kommer att nyttja denna pensionsförmån. Det viktigaste syftet med denna policy är att kompensera individen för familje- och vårdansvar, men sambandet mellan fördelningen av det betalda och obetalda arbetet inom familjen, och konsekvenserna därav på arbetsmarknaden (de två trianglarna), analyseras inte alls. Rapporten berör endast i förbigående hur tolv års deltidsarbete i ett längre perspektiv kan påverka kvinnors anställningssituation vad gäller lönesättning, befordran, utbildning etc.: ”Vid beräkningarna har dock inte hänsyn tagits till att mycket energi och koncentration riktas mot barnen, vilket möjligen hämmar prestationsförmågan och därmed inkomstutvecklingen i yrkeslivet.” (RFV 1997, s. 99). Om vi betraktar pensionsreformen i ljuset av dagens arbetsmarknadssituation, med hög arbetslöshet och minskad anställningstrygghet, kan den sägas utgöra en dyrköpt möjlighet.

⁴⁰ Männen skiljer sig mer från varandra: ”industriarbetaren Sven” vinner mest på reformer. Han antas ha börjat lönearbeta vid 16 års ålder.

Förutom konsekvenser för individen riskerar barnårstillägget att institutionalisera könsbetingade karriärvägar inom organisationer och företag (i USA har det föreslagits att arbetsgivare skulle kunna utarbeta en speciell "mammaväg" för de kvinnor som i långa perioder står utanför arbetsmarknaden, eller endast arbetar deltid). Dessutom bevarar reformen de könssegregerade sektorer där kvinnors långtidsfrånvaro accepteras. Ytterst förstärker åtgärder av det här slaget *den statistiska diskrimineringen*: arbetsgivarna vill inte gärna ta risken att anställa kvinnor som kan dra nytta av de generösa pensionsförmånerna och under många år avstår från att arbeta heltid.

Det bör understrykas i denna analys av kompensationsstrategier att de konsekvenser som förutsägs för de ovan beskrivna påhittade personerna bygger på antaganden som kanske kommer att förlora sin giltighet till följd av välfärdsnedrustning, speciellt i den Maastricht-europeiska eran. Till exempel antas det att det även fortsättningsvis kommer att finnas arbete och anställningsskydd. Den senaste redovisade arbetslöshetsstatistiken visar t.ex. att medan mäns arbetslöshet är högre än kvinnors, så är kvinnor i högre grad undersysselsatta (Arbetsmarknadsdepartementet, 1997; se även Stark och Regnér i denna volym). Det har blivit allt vanligare med tidsbegränsade och flexibla anställningar inom serviceyrken inom den offentliga sektorn. Med tanke på dagens höga arbetslöshet och det ökande trycket från EU för att minska den offentliga sektorn, är nedskärningar i barn- och äldreomsorgen oundvikliga. En minskning av den offentliga sektorn innebär att många arbetstillfällen försvinner, samtidigt som nedskärningar inom omsorgen gör det svårare för kvinnor att heltidsarbeta. Följaktligen kommer troligen ett pensionssystem som baseras på fyrtio års inkomst att ge sämre utdelning för kvinnor än för män.

Att förstå missgynnande på grund av kön innebär att ta hänsyn till outtalade antaganden, till vilka kategorier som används, och till de logiska grunderna för såväl jämställdhet som olikhet. Detta är begrepp som ofta döljer allomfattande och systematiska mönster av ojämlikhet i olika former. För att åtgärda missgynnande krävs en medvetenhet om de historiskt institutionaliserade normer och praxis som existerar i specifika politiska och sociala kontexter. Det understryker bristerna i det supranationella ramverket för policyskapande. Trycket på integration har, i den svenska välfärdsstatens fall, tenderat att direkt och indirekt utmana den kvinnovänliga politik som möjliggjort för kvinnor att aktivt deltaga på arbetsmarknaden och i politiken (Montanari, 1993, 1995). Det innebär en policyförflyttning mot en "minsta gemensamma nämnaren"-

princip vad gäller sociala förmåner och service, eftersom policyn skall stödjas även av länder med låga socialförsäkringsnivåer och liten offentlig sektor. Integrationistisk policy befordrar också anti-inflationsåtgärder och nedskärningar i utgifterna för den offentliga sektorn, vilket framförts i feministisk kritik av EMU (Drangert & Nyberg, Jämo remissvar, 1996).

Slutord

Genom att betrakta EU:s jämställdhetsramverk i den svenska policy-spegeln, uppenbaras de risker som en fortsatt politisk integration innebär för svenska kvinnors sociala och ekonomiska medborgarskap.

1. EU:s ur marknaden härledda rättigheter täcker inte de sociala risker en kvinna ställs inför under sin livstid. Det gör däremot det sociala skyddsnätet och fördelningspolitiken i Sverige, *eftersom de baseras på medborgarskap och inte uteslutande på löneanställning.*
2. EU-politiken som frikopplar familjen (och dess interna fördelning av betalt och obetalt arbete) från stat–marknad-förhållanden (policytriangeln), förhindrar aktiva strategier att avskaffa de institutionella barriärer som vidmakthåller missgynnande på grund av kön (Ward, 1996). Svensk jämställdhetspolitik tar inte tillräcklig hänsyn till de dynamiska sambanden mellan familje- och marknadsbeteende. Trots detta finns där möjlighet att utveckla progressiva policystrategier (förmånlig behandling) på arbetsmarknaden vilka kompenserar kvinnor för deras vårdansvar.
3. Varken Europarådet eller EG-domstolen ansvarar inför några politiska valmanskårer inom eller över policy-gränser. Domstolsbeslut kan gå rakt emot avsikter i EU:s sociala handlingsprogram och resolutioner för att främja jämställdhet (Hoskyns, 1996), vilket också skedde i fallet Kalanke. Beslut av denna sort ogiltigförklarar dessutom kvinnors politiska aktivism i de medlemsstater där man kämpat för lagar om förmånligare behandling genom att mobilisera väljare, bilda koalitioner, erhålla stöd från folkvalda representanter och genom att vinna diskursiva drabbningar på den offentliga arenan. Den höga andelen kvinnor i den svenska riksdagen och andra policyskapande organ öppnar emellertid för möjligheten att främja strategier som kan motverka de uteslutningsmekanismer som vidmakthåller missgynnande på grund av kön. Den demokratiska processen undermineras dock av det supranationella

policyskapandet. Domsluten i olika jämställdhetsfall stödjer rättsforskarens argument att de processer som reproducerar missgynnande, såväl som "motmedel" mot dessa, bör kontextualiseras i specifika historiska och politiska sammanhang.⁴¹

Betraktat utifrån missgynnandets dubbelriktade spegel, kan vi se att varken EU:s eller Sveriges behandling av jämställdhet har frambringat några progressiva policyåtgärder som förmått bryta missgynnandets cirkel och förändra det institutionella klimatet.

Positiva åtgärder som verkligen förändrar institutionell status quo har inte införlivats i någon av modellerna, bortsett från positiv särbehandling i dess snävaste mening (integration av tidigare uteslutna grupper, dvs. kvotering). När policyn ger utrymme för en tillräckligt stor andel individer som ser sig själva som tillhörande en missgynnad grupp kan dessa åtgärder påverka den institutionella och beslutsfattande ordningen.⁴² Inom ramen för den svenska lagstiftningen om förbud mot könsdiskriminering är positiv särbehandling ett icke-obligatoriskt inslag (se paragraf 3–12). Arbetsgivare uppmanas att skapa handlingsplaner för att främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbete och för olika kategorier av arbetstagare, eller göra särskilda ansträngningar för att öka det underrepresenterade könets proportionalitet (Eklund, 1996a). Lagens vaghet möjliggör för nya former av gynnsam behandling, men den varken bestraffar eller utövar tryck mot motsträviga arbetsgivare. Det återstår att se om EG-domstolens beslut kan underminera dessa frivilliga planer.

EU:s ramverk för jämställdhet, som vilar på principen om lika lön för lika arbete, har potentialen att komma tillrätta med diskriminering av kategorier. Den hålls dock tillbaka genom en klausul om marknadskriteriers prioritet. I det svenska ramverket sker detta genom definitionen av vad som är "rimligt". Innan en jämförbar värdenorm kan appliceras, är det nödvändigt med en offentlig debatt och en allmän medvetenhet om hur genderiserade arbetsmarknader fungerar. Förekomsten av kvinnliga arbetsområden med låg

⁴¹ Detta kommer till uttryck i Cecilia Valientes (kommande) studie av den spanska lagstiftningen kring sexuella trakasserier. Valiente menar att spanska femokrater använde den allmänna önskan att efterlikna Europa som ett diskursivt vapen för att få igenom lagstiftningen, men detta har inte kunnat övervinna motståndet mot lagens tillämpning.

⁴² Hultin & Ryszard (1996) undersöker i en innovativ studie den process varigenom dominerande grupper reproducerar sig själva. Forskarna kallar detta aktiv diskriminering: manliga arbetsledares benägenhet att värdera mäns prestationer och resurser högre än kvinnors. De finner i sin analys att svenska arbetsorganisationer med en manlig arbetsledare har större lönespridning än dem med en kvinnlig.

lönesättning återspeglar snarare dominerande gruppers makt och institutionell praxis, än någon "marknadsrationalitet".

En missgynnande-modell inbegriper strategier för att uppnå opartiskhet, rimlighet och rättvisa och går längre än att avhjälpa enskilda oförrätter. Den bemöter istället diskriminering av kategorier. Detta innebär att könsneutrala policyramverk överges, som möjliggör för privilegierade grupper att hävda ojämlig behandling vid införandet av handlingsplaner för positiv särbehandling (avsedda att fördelaktigt behandla eller kompensera missgynnade grupper). Denna medvetenhet uttrycker Colleen Sheppards, en av de främsta förespråkarna och uttolkarna av de kanadensiska jämställdhetsinitiativen:

Att anta att alla individer är lika, som görs i likabehandlingsmodellen, är att transplantera en individuell behandlingsmodell på ett samhälle som lider av djupa gruppbaseade ojämligheter och därigenom försöka utrota dem (Sheppard, 1993, s. 4).

Den här studien hade inte kunnat genomföras utan de forskningsinsatser och insikter som Kathleen McCaughey, juridikstuderande och rättsforskare, bistått mig med. Jag vill också tacka Ronnie Eklund, professor i juridik vid Stockholms universitet, som har delat med sig av sin stora kunskap inom området komparativ rättsforskning, samt Lise Bergh, JämO, som har försett mig med material om jämställdhetslagen. Avslutningsvis vill jag uttrycka min tacksamhet mot mina kollegor vid Forskarskolan i jämförande genusstudier, Helena Bergman, Ingalill Montanari och Margreth Nordgren, vilka har tillbringat många timmar med att läsa denna text: deras kommentarer och förslag har varit ovärderliga.

Referenser

- Arbetsdomstolens domar, 1/1996. s. 257–300.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1997) *Kvinnor & män på arbetsmarknaden: Den flexibla arbetsmarknaden*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet
- Bacchi, Carol (1990) *Same Difference: Feminism and Sexual Difference*. Sidney: Allen & Unwin.
- Bieback, Karl Jurgen (1996) *Indirect Discrimination Within the Meaning of Directive (CE) 79/7 in the Social Security Law of the EC Member States*. European Commission, Directorate-General V. Unemployment, Industrial Relations, and Social Affairs. Vol. No. 5 February.
- Bergqvist, Christina (1994) *Mäns makt och kvinnors intressen*. Uppsala: Almqvist och Wicksell International Dissertation
- Bergqvist, Christina "Myten om den universella svenska välfärdsstaten." *Statsvetenskaplig Tidskrift*. nr 3 s. 223–233.
- Borchorst, Annette (1994) "Welfare Regimes, Women's Interests, and the EC." *Gendering Welfare Regimes*, (red.) Diane Sainsbury. London: Sage.

- Bryson, Lois (1997). "Citizenship, caring, and commodification." *Crossing Borders: Gender and Citizenship in Transition*. Ed. Barbara Hobson & Anne-Marie Bergman. Stockholm: FRN.
- Björnberg, Ulla (1996) *Ensamstående mödrar i Sverige. Kvinnor och välfärden*. Stockholm: FRN.
- Cockburn, Cynthia (1983) *Brothers, Male Dominance and Technological Change*. London: Pluto.
- Commission of the European Communities, "Memorandum on Equal Pay for Work of Equal Value", COM (94) 6 final, Brussels, 23. 06. 1994.
- Daly, Mary (1996) "Social Security, Gender, and Equality in the European Union." *European Commission, Employment, Industrial Relations and Social Affairs*. V/D 5
- Drangert, Pili & Nyberg, Anita (1996) Underlag till remissvar på betänkandet "Sverige och EMU"
- Eduards, Maud (1991) "Toward a Third Way: Women's Politics and Welfare Policies in Sweden." *Social Research*, Vol.58, No.3. s. 677-705.
- Esping-Andersen. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ehmann, Marion (1996) "Positive Action for Equal Opportunities in the European Union Before and After the *Kalanke*-Judgment", Master Thesis, Faculty of Law, Stockholm University.
- Eklund, Ronnie (1996) "The Swedish Case – the promise land of sex equality?" in *Sex Equality Law in the European Union*. Ed. Tamara Hervey & David O'Keefe. New York: John Wiley and Sons.
- Eklund, Ronnie (1996). E.U. Enlargement and the Community Social Policy: Industrial, Atypical Work and Health/Safety Regulations." Swedish Report on Sinnea Project "Training in Health & Safety Matters and Atypical Work."
- Esping-Anderssen, Gösta. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Anderson. Gösta & Korpi, Walter (1987) "From Poor Relief to Institutional Welfare States." *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, Ed. R. Erikson, E.J. Hansen, S. Ringen, and H. Uusilato. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- European Parliament session documents A4-0338/95, 21 December 1995.
- Fenwick, Helen & Hervey, Tamara K. (1995) "Sex Equality in the Single Market: New Directions for the European Court of Justice." *Common Market Law Review*.
- Fraser, Nancy (1996) "Multiculturalism and Gender Equity." *Constellations: International Journal of Critical and Democratic Theory*. Vol. 3: No.1.
- Fraser, Nancy (1995) "After the Family Wage: Gender Equity and Social Welfare", *Political Theory*, Vol. 22 (November).
- Fraser, Nancy and Linda Gordon. 1994. "'Dependency' Demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of the Welfare State." *Social Politics: International Studies in Gender, State, and Society*. Vol. 1 No. 1. s. 4-32.
- Fredman, Sandra (1992) "European Community Discrimination Law: A Critique," *Industrial Law Journal* . Vol. 21 no. 119.

- Gelb, Joyce (1989) *Feminism and Politics: A Comparative Perspective*. Berkeley, CA.: University of California Press.
- Handbook on equal treatment for men and women in the European Community* (1995). Luxembourg: European Commission.
- Hernes, Helga (1987) *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Hervey, Tamara K. & Jo Shaw (1996) "Women, Work, and Care: Women's Dual Role and Double Burden in EC Sex Equality and Law." *Engendering Citizenship, Work, and Care*, Seminar 1 of the EC Programme, 'Gender and Citizenship: social integration and social exclusion in European Welfare States'.
- Hervey, Tamara K. & O'Keefe (1996) David, Red. *Sex Equality Law in the European Union*. New York: John Wiley and Sons.
- Hirdman, Yvonne (1989) Att lägga livet till rätta. Studier i svensk folkhemspolitik. Stockholm: Norstedts Förlag.
- Hirdman, Yvonne (1990) "Genussystemet" i *Demokrati och makt i Sverige*. SOU 1990:44.
- Hobson, Barbara m.fl. (1994a) "Gender and the Swedish Welfare State." *Comparative Studies of Welfare States*. Publications of the British Social Policy-Association. London.
- Hobson, Barbara (1994b). "Solo Mothers, Policy Regimes, and the Logics of Gender." *Gendering Welfare Regimes*, edited by Diane Sainsbury. London: Sage.
- Hobson, Barbara (1996a) "Frauenbewegung für Staatsbürgerrechte – Das Beispiel Schweden." *Feministische Studien: Sozialpolitik in Europa*. vol 14 nr 2, s: 17–34.
- Hobson, Barbara (1990) "No Exit, No Voice: Women's Economic Dependency and the Welfare State", *Acta Sociologica*, Vol. 33, s: 235–249
- Hobson, Barbara & Takahashi, Mieko (1996b). "Gemusperspektiv på det sociala medborgarskapet. En studie av ensamstående mödrar." i *Generell välfärd. Hot och möjligheter?* (red.) Joakim Palme & Irene Wennemo. Välfärdsårprojektet nr 3. Stockholm: Socialdepartementet.
- Honneth, Axel (1996) *The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflicts*. London: Polity Press.
- Hoskyns, Catherine (1996) *Integrating Gender: Women, Law, and Politics in the European Community*. London: Verso.
- Hultin, Mia & Ryszard Szulkin. (1996) "Male and Female Inequalities – A Case of Active Discrimination." Paper presented at LNU Seminar, Stockholm, November 13.
- Johansson, Stina (1997) "Women's Paradise Lost? Social services and care in the quasi-markets in Sweden." *Crossing Borders: Gender and Citizenship in Transition*. Red. Barbara Hobson & Anne-Marie Bergman.
- Knijin, Trudie (1994) "Fish without Bikes: Revision of the Dutch Welfare States and Its Consequences for the (In)dependence of Single Mothers", *Social Politics: International Studies in Gender, State, and Society*, Vol. 1 No. 1. s. 83–105
- Korpi, Walter "Class, Gender, and Citizenship Rights." in *Contested Citizenship: A Century of Social Policy Development in the Western World*. (red.) Korpi & Palme (under utgivning)

- Korpi, Walter (1989) "Power Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship." *American Sociological Review* 54:309-28.
- Leibfried, Stephan och Pierson, Paul (1995). *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington DC: Brookings Institution.
- Lenaerts, Koen (1992) "Some Thoughts About the Interaction Between Judges and Politicians in the European Community." *Yearbook of European Law* Vol. 12 No. 2.
- Leira, Arnlaug (1992) *Welfare States and Working Mothers*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Lewis, Jane (1993) *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and State*. Red. Jane Lewis. Aldershoot, England: Edward Elgar.
- Lewis, Jane & Ostner, Ilona (1995). "Gender and the Evolution of European Social Policies", *European Social Policy*, (red.) Stephan Leibfried and Paul Pierson. Washington D.C: Brookings Institute.
- Lewis, Jane & Ostner, Ilona (1994) "Gender and the Evolution of Social Policies." ZES-Arbeitspapier. Nr. 4/94. Bremen: Centre for Social Policy Research.
- Lister, Ruth (1995). "Dilemmas in Engendering Citizenship." *Economy and Society*. Vol. 24. No. 1: s.1-40.
- Mackinnon, Catherine A. (1987) *Feminism Unmodified: Discourses on Law and Life*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Maajury, Diane (1991) "Strategizing In Equality." *At the Boundaries of Law*. Red. Martha A Fineman & Nancy S. Thomadsen. New York: Routledge
- Mazey, Sonya (1995) "The Development of EU Equality Policies: Bureaucratic Expansion on Behalf of Women?" *Public Administration: An International Quarterly*. Vol. 73. No. 4. s. 591-609.
- Meehan, Elizabeth (1991) "European Social Citizenship and Social Policies." *Frontiers of Social Citizenship*. (red.) Ursula Vogel & Michael Moran. London: Macmillan.
- Meehan, Elizabeth (1997) "Women's European Citizenship: Theoretical and Political Problems." I *The Causes of Women's Exclusion: Actors, Processes and Institutions*. Seminar 2 of the EC Programme Gender and Citizenship: Social Integration and Social Exclusion in Welfare States.
- Minow, Martha (1990) *Making All the Difference: Inclusion, Exclusion, and American Law*. Ithica: Cornell University Press.
- Montanari, Ingalill (1993) "Harmonisering av social politik inom EG." (Bilaga 1)" *EG, Kvinnorna och välfärdem: Social välfärd och jämställdhet mellan kvinnor och män I ett europeiskt perspektiv*. Betänkande av EG-konsekvensutredningarna. SOU 1993: 117.
- Montanari, Ingalill (1995). "Harmonisation of Social Policies and Social Regulations in the European Community" *European Journal of Political Research*. Vol. 27 No. 1 s. 21-45.
- More, Gillian (1993) "Equal Treatment of the Sexes in European Community Law: What Does Equal Mean?" *Feminist Legal Studies*. Vol. 1 No. 1. s. 45-74.
- Morgan, David (1996) *Family Connections: An Introduction to Family Studies*. Oxford: Polity Press.

- O'Connor, Julia (1996) "Labour Market Participation, Gender, and Citizenship." i *From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes.* *Current Sociology*. Vol. 44. No. 2 s. 78–100.
- Opinion of Advocate General Jacobs. (1997) Case C-409/95. Helmmut Marschall v Land Nordrhein-Westfalen. Delivered on May 15.
- Orloff, Ann Shola (1993) "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of State Policies and Gender Relations." *American Sociological Review*. Vol. 58. No. 15 s. 303–328.
- Ostner, Ilona (1993) "Slow Motion: Women, Work, and Family in Germany." Jane Lewis (red.) *Women and Social Policies in Europe Aldershot: Edward Elgar*
- Pateman, Carole (1989) *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Pateman, Carole (1996) *Democratization and Citizenship in the 1990's*. Gunnar Myrdal Memorial Lecture. Stockholm University.
- Peterson, W. (1994). "Subsidiarity: A Definition to Suit any Vision?" *Parliamentary Affairs*. s. 116–132.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*: Cambridge University Press:
- Pierson, Paul (1996). "The Path to European Integration: An Historical Institutional Analysis." *Comparative Political Studies*. Vol. 29: 150- s. 60–82
- Quebec National Assembly. (1996) 35th leg., Bill 35. Pay Equity, 1996. Chapter 43.
- Reskin, Barbara (1986) *Women's Work, Men's Work: Sex Segregation on the Job*. Washington DC: National Academy Press.
- Rhode, Deborah (1990) *Theoretical Perspectives on Sexual Difference*. New Haven: Yale University Press.
- Richmond, Amy (1996) "The Politics of Social Law: The European Court of Justice and the Social Dimension." Paper presented at the American Political Science Association. San Francisco, August 29–September 1.
- Riksförsäkringsverket (1996). Ett fördjupningsmaterial om den nya pensionen
- Riksförsäkringsverket (1997). *Reformerat pensionssystem – utfall för individer*. RFV Redovisar 1997: 3.
- Ruggie, Mary (1984) *The State and The Working Woman: A Comparative Study of Britain and Sweden*. Princeton University Press.
- Sainsbury, Diane (1994) *Gendering Welfare Regimes*. London: Sage.
- Saraceno, Chiara (1994) "The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State." *Social Politics: International Studies in Gender, State, and Society*. Vol. 1 No. 1.
- Scheiwe, Kirsten (1994) *EC Law's Unequal Treatment of the Family: The Case Law of the European Court of Justice on Rules Prohibiting Discrimination on Grounds of Sex and Nationality.* *Social and Legal Studies*. Vol. No. 3. s. 243–265
- Sheppard, Colleen (1993) *Study Paper prepared on Litigating the Relationship Between Equity and Equality*. Ontario Law Reform Commission. Ontario, Canada.

- Sheppard, Colleen (1991) "The 'I' and the 'It' : Reflections on a Feminist Approach to Constitutional Theory." *Feminist Theory*. Red. Richard F. Devlin. Toronto Canada: Edward Montgomery Publications Limited.
- Sheppard, Colleen (1990) "Recognition of the Disadvantaging of Women: The Promise of Andrews v. Law Society of British Columbia." *McGill Law Journal*. Vol. 35. s. 207-234.
- Siaroff, Alan (1994) "Work, Welfare, and Gender Inequality: A New Typology." *Gendering Welfare States*. Red. Diane Sainsbury. London: Sage.
- Spicker, Paul (1994). "The Principle of Subsidiarity and the Social Policy of the European Community" *Journal of European Social Policy*. Vol. 1. No. 1. s. 3-14.
- Stark, Agneta (1993). "Svar till Rolf Andersson." *Kommunalarbetaren*. September.
- Stark, Agneta (1994) *Expressen*, April 1.
- Stark, Agneta & Lindqvist, Sven (1996), *Aftonbladet*. April 3.
- Steiner, Josephine (1996) "The Principle of Equal Treatment for Men and Women in Social Security." *Sex Equality Law in the European Union*. Red. Tamara Hervey and David O'Keefe, New York: John Wiley and Sons.
- Ståhlberg, Ann C. (1993) "Pension Reforms in Sweden." Institutet för Socialforskning. Benefits. 6.
- Ståhlberg, Ann C. *Våra pensionssystem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sundström, Marianne (1987). *A Study in the Growth of Part-time Work in Sweden*. Stockholm: Arbetslivsentrum
- Sverige och EMU*. 1996. (SOU 1996: 158).
- Szyszczak, Erika (1996) "Community Law on Pregnancy and Maternity." *Sex Equality Law in the European Union*. Red. Tamara Hervey and David O'Keefe, New York: John Wiley and Sons.
- United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report 1995*. Oxford: Oxford University Press. s 73-86.
- Valiente, Celia (1997) *The Regulation of Sexual Harassment in the Workplace in Spain: the Role of State Feminists in the Elaboration of Gender Equality Policies*
- Van Keesbergen, Kees (1995) *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy in the Welfare State*. London: Routledge
- Ward, Ian (1996) "Beyond Sex Equality." *Sex Equality Law in the European Union*. Red. Tamara Hervey & David O'Keefe. New York: John Wiley and Sons. s. 383-398.
- Weir, Margaret (1995) "Poverty, Social Rights, and the Poverty of Place in the United States." *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Red. Stephan Leibfried & Paul Pierson. Washington DC: Brookings Institution.
- Öberg, Lisa (1996) *Barnmorskan och läkaren: kompetens och konflikt i svensk förlossningsvård, 1870-1920*. Stockholm.

Om författarna

SIV S. GUSTAFSSON

är professor i nationalekonomi vid Amsterdams universitet. Hon forskar bl.a. om ekonomiska effekter av familjepolitiken. Konsekvenserna av skattepolitik och subventionerad barnomsorg för kvinnors arbetsmarknadsbeteende i olika länder är några av de politikområden hon analyserat. Siv S. Gustafsson har publicerat artiklar i antologier och vetenskapliga tidskrifter, och är en av författarna i boken *Out of the margin. Feminist perspectives on economics* (1995).

BARBARA HOBSON

är docent i sociologi, verksam vid Sociologiska institutionen vid Stockholms universitet, och föreståndare för Forskarskolan i jämförande genusstudier. Hon är redaktör för tidskriften *Social Politics: International Studies of Gender, State, and Society*. Hon har publicerat artiklar om kön och välfärdsstater, kring teman som kön och medborgarskap, kvinnors maktresurser och välfärdsstaten, samt kvinnors ekonomiska beroende och sociala medborgarskap. Några av hennes senaste publikationer inom dessa områden är: *Women's Collectivities, Power Resources and the Making of Welfare States* (tillsammans med Marika Lindholm), *Theory and Society* (utkommer 1997); "Frauenbewegung fŸr Staatsburgerrechte – Das Beispiel Schweden", i *Feministische Studien* (høsten 1996); "No Exit, No Voice: Married Women's Economic Dependency and the Welfare State", i *Acta Sociologica* (december 1990). Fñr nārvarande leder hon ett internationellt forskningsprojekt, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond.

INGEGERD MUNICIO LARSSON

är FD och forskarassistent vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Hon har tidigare forskat om invandrar- och skolpolitik, men arbetar nu med en jämförande studie av familjepolitik i Sverige och i England och Spanien. Hon studerar framfñr allt hur fñräldrar fördelar ansvaret fñr barnen efter en skilsmässa. Ingegerd Municio Larssons avhandling hette *Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomfñrande* och publicerades 1987. Senaste artikel är "Den retoriska staten" i *Häften fñr kritiska studier* 1996:4.

MARGRETH NORDGREN

är doktorand i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hennes forskningsområde är förändringar i välfärdsstaten med inriktning på kontextuella variationer och historiska processer i transformationen av den medicinska professionen ur ett köns- och maktperspektiv. Margreth Nordgren arbetar med avhandlingen *Läkarprofessionens feminisering – En köns- och maktaspekt*.

ÅSA REGNÉR

är FK och arbetar som ämnessakkunnig på Arbetsmarknadsdepartementet med ansvar för arbetsmarknads- och jämställdhetsfrågor. Hon har tidigare bl.a. varit ensamutredare i Utredningen om kvinnors arbetsmarknad. (Slutbetänkandet heter *Hälften vore nog*, SOU 1996:56.)

Arbetsuppgifterna på Arbetsmarknadsdepartementet innebär framtagning och analys av statistik som beskriver utvecklingen på arbetsmarknaden ur ett könsperspektiv. Även uppföljning av de arbetsmarknadspolitiska målen ur jämställdhetssynpunkt ingår i ansvarsområdet.

DIANE SAINSBURY

är docent i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hennes forskningsområde är välfärdsstaten och socialpolitiken ur ett genusperspektiv. Hon har skrivit *Gender, Equality and Welfare States* (1996) och "Från familj till individ i socialpolitiken" i *Kvinnors historia* (1993). För närvarande arbetar Diane Sainsbury med en jämförelse av de nordiska välfärdsstaterna, "Gender Inequality and the Social Democratic Welfare States".

AGNETA STARK

t.f. professor i företagsekonomi vid Högskolan i Örebro (halvtid) och docent i företagsekonomi vid Stockholms universitet. Hennes forskningsområden är redovisning och genusperspektiv på ekonomiska problem. Hon intresserar sig för ekonomisk teori, redovisningsteori, effektivitetsmätning och för jämställdhetsfrågor. Agneta Stark har tidigare skrivit bl.a. *Social redovisning* (1978), *Avskrivningar: om anläggningstillgångar med långt liv* (1994), samt *Rent ekonomiskt?* (1991) och *Halva makten – hela lönen!* (1994). Hon arbetar med ett jämförande genusprojekt om hur olika samhällen organiserar mönstret av betalt och obetalt arbete.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspillet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll. Reavinst. Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A.
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Likamöjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningssystemet för
kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation.
Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska
museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspåbuds. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s
jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till
skriftspråket och om förskolans och skolans
möjligheter att förebygga och möta läs- och
skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt
gods. Fö.
110. Säkrare obligationer? Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot
ekobrott. Ju.
112. En samordnad militär skolorganisation.
113. Mot halva makten – elva historiska essäer om
kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i
förändring och könsmaktens framtid. A.
115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande
belysning. A.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisregister. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
- uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarsskydd. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation. [112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten - Pengar räcker inte. [24]
Bristar i omsorg
- en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
- en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
- en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst - Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan - tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegl. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvar för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratis tjänst. Stats tjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiserings betydelse för
svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltnings-
politiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

I medborgarnas tjänst.

En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]

Statsskuldspolitiken. [66]

Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]

Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]

Försäkringsmäklare. En lagöversyn av

Försäkringsmäklarutredningen. [79]

Reformerad stabsorganisation. [80]

Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]

Lokalförsörjning och fastighetsäggande.

En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]

Säkrare obligationer? [110]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]

Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]

Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

Besparingar i stort och smått. [69]

Den nya gymnasieskolan

– problem och möjligheter. [107]

Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]

EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]

Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]

EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]

Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]

Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Personaluthyrning. [58]

Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]

Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]

Kvinnor, män och inkomster.

Jämställdhet och oberoende. [87]

Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]

Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]

Ljusnande framtid eller ett långt farväl?

Den svenska välfärdsstaten i jämförande

belysning. [115]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]

Staten och trossamfunden

Rättslig reglering

– Grundlag

– Lag om trossamfund

– Lag om Svenska kyrkan. [41]

Staten och trossamfunden

Begravningsverksamheten. [42]

Staten och trossamfunden

Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]

Staten och trossamfunden

Svenska kyrkans personal. [44]

Staten och trossamfunden

Stöd, skatter och finansiering. [45]

Staten och trossamfunden

Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]

Staten och trossamfunden

Den kyrkliga egendomen. [47]

Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av

förslagen från de statliga utredningarna. [55]

Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]

Betal-TV inom Sveriges Television. [60]

Grannlands-TV i kabelnät. [68]

Medieföretag i Sverige – Ägande och

strukturförändringar i press, radio och TV. [92]

Forum för världskultur

– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]

Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]

Rapport med förslag om sändningsorter. [103]

En fond för unga konstnärer. [106]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]

Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]

Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Upphandling för utveckling. [88]

Handeln med skrot och begagnade varor. [89]

Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Likamöjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämnningssystemet för
kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]
